

Externe inhuur
Rekenkamer Leeuwarden
28 september 2010

Rekenkamer

Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden

drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)

drs. G. Riedstra

R. Smit MBA

ir. E. Voorwinde

M.A. Hoekstra

mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: Rekenkamer@leeuwarden.nl

Website: www.Gemeenteraadleeuwarden.nl

INHOUD

SAMENVATTING.....	2
2. AANPAK VAN HET ONDERZOEK	4
2.1. INLEIDING EN CONTEXT VAN HET ONDERZOEK.....	4
2.3. ONDERZOEKSVRAAG.....	5
2.4. NORMENKADER	6
2.5. OPZET ONDERZOEK	7
2.6. LEESWIJZER	7
3. FEITENRELAAS EN ANALYSE.....	8
3.1. INLEIDING	8
3.2. ANALYSE	8
3.2.1. ALGEMEEN.....	8
3.2.2. RECHTMATIGHEID.....	10
3.2.3. DOELMATIGHEID.....	10
3.2.4. DOELTREFFENDHEID	11
3.2.5. INFORMATIE	12
4.1. CONCLUSIES.....	13
4.2. AANBEVELINGEN	14
BESTUURLIJKE REACTIE	15
NAWOORD	19

SAMENVATTING

Dit Rekenkameronderzoek gaat over inhuur van extern personeel. De Rekenkamer onderzocht de omvang van het extern personeel en de waarborgen voor een doelmatige, rechtmatigheid en doeltreffende inzet van derden. Extern personeel is personeel dat geen dienstverband heeft met de gemeente Leeuwarden, maar wel tijdelijk en onder het gezag van de gemeente werkzaamheden uitvoert. Binnen deze definitie onderscheiden we drie categorieën:

1. inkopen van capaciteit om reguliere taken te vervullen (b.v. ziekte, piekbelastingen, flexibele schil);
2. tijdelijke klussen, projecten of het uitvoeren (uitbesteden) van specialistische opdrachten waarvoor de gemeente zelf de discipline in huis heeft;
3. inhuur van personeel met een discipline die niet in de gemeentelijke organisatie aanwezig is.

Het onderzoek is een zgn. quick-scan, dat betekent dat wij in relatief korte tijd en met beperkte inzet van middelen een korte verkenning en analyse op het onderwerp hebben gedaan. De Rekenkamer heeft haar quick-scan in het licht van het personeelsbeleid geplaatst. Deze quick-scan geeft o.i. een goed beeld van omvang en procedures rond de inhuur van extern personeel. Ook zal het de Gemeenteraad in staat stellen om zich een beeld te vormen van de omvang van de inhuur van extern personeel en om eventuele verdergaande informatiebehoeften – zeker met het oog op de financiële uitdagingen in de komende jaren – nader aan te geven. Wij zien het dan primair op de weg van het College liggen om daar dan aan tegemoet te komen.

De Rekenkamer constateert dat de omvang van extern personeel dat wordt ingehuurd binnen de gemeente Leeuwarden in het jaar 2009 19,3% van de totale loonsom bedraagt. Er is in 2009 11,9 mln uitgegeven aan het inhuren van extern personeel. De omvang en aard van de externe inhuur is in de jaarstukken verantwoord; per dienst en per sector wordt beschreven voor welk bedrag en met welk doel extern personeel is ingezet. Schommelingen in de inzet over de afgelopen vijf jaar wordt in het jaarverslag nader verklaard. De gemeente Leeuwarden heeft ondanks haar voornemens zoals beschreven in het Collegeprogramma om het ambtelijk apparaat in te krimpen, geen vastgestelde visie op hoe de inhuur van extern personeel zich verhoudt tot de komende bezuinigingstaakstelling.

Er kan worden geconcludeerd dat voor het consequent en consistent behouden van verkregen kennis door de inhuur van externe *expertise* nog onvoldoende aandacht is. Verschillende onderdelen van externe inhuur worden via verschillende sporen geëvalueerd. Zo vinden er bijvoorbeeld individuele beoordelingsgesprekken met medewerkers plaats en wordt via managementrapportages verantwoording afgelegd. Er zijn geen richtlijnen voor het duurzaam borgen van verkregen kennis vanuit een gezamenlijke visie op de organisatie.

In het formele personeelsbeleid is geen verband aangetroffen tussen de eigen kennis en kunde en de inhuur van extern personeel en externe expertise. Een centrale regiegroep beoordeelt vacatures vanuit een strategische personeelsplanning. Om tot externe inhuur over te gaan gelden verschillende voorschriften en kaders (o.a. inkoopregels en budgettaire kaders gericht op prestatie en output). De Rekenkamer heeft echter geen kaders aangetroffen vanuit een visie op de samenstelling van het personeelsbestand. In 2006 is in de commissievergadering, naar aanleiding van een pleidooi van de VVD-fractie om te komen met een duidelijke visie ten aanzien van het personeelsbeleid en externe inhuur, door het College van B&W toegezegd te zullen komen met een visiedocument op het personeelsbeleid. Dit visiedocument is tot heden niet verschenen.

De Rekenkamer beveelt aan om het College te vragen alsnog de motie uit 2006 uit te voeren en te komen met een visiedocument op het personeelsbeleid, zodat de inhuur van externe *expertise* geplaatst wordt in het organisatie- en personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden. Daarnaast wordt aanbevolen om in de verantwoording naar de Gemeenteraad beleidsmatige informatie op een inzichtelijke manier te koppelen aan de financiële informatie om daarmee de Gemeenteraad meer inzicht en mogelijkheden tot sturing te bieden. Tot slot beveelt de Rekenkamer aan om in een gesprek tussen College en Raad afspraken te maken over de wijze en inhoud van de informatievoorziening over extern ingehuurd personeel.

2. AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1. Inleiding en context van het onderzoek

Bij het inventariseren van mogelijke onderwerpen voor een Rekenkameronderzoek hebben de Gemeenteraadsfracties een onderzoek naar de inhuur van extern personeel veelvuldig aangedragen. Na de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is de bedrijfsvoering van de overheid steeds meer een zaak van het ambtelijk management geworden en concentreert de Gemeenteraad zich meer op het stellen van kaders en de op de controle van de naleving daarvan.

Vanuit deze accentverschuiving is de belangstelling van Gemeenteraadsleden voor extern personeel – en met name voor een Rekenkameronderzoek daarover – niet zo voor de hand liggend. Toch hebben wij gemeend dit onderzoek te doen omdat dit onderwerp veelal leidt tot beeldvorming waarop volksvertegenwoordigers worden aangesproken. In feite is dan de vraag of de gemeente wel voldoende oog heeft voor de doelmatige besteding van gemeenschapsgelden. Zeker in tijden waarin de druk op de besteding van belastingopbrengsten steeds groter wordt zal deze vraag in relevantie toenemen.

De belangstelling voor dit onderwerp is niet specifiek voor Leeuwarden. Zo verscheen onlangs in *Binnenlands Bestuur* een uitgebreid artikel¹ over dit onderwerp en vond begin dit jaar een aan dit thema gewijde academische promotie plaats.²

Het is in de rapportage van belang om steeds goed voor ogen te houden over welke categorie 'inhuur' het gaat. Grofweg gaat het om drie categorieën. Een deel van het personeel dat extern wordt ingehuurd betreft inkopen van capaciteit om reguliere taken te vervullen (b.v. vanwege ziekte, piekbelastingen, flexibele schil etc.). Een tweede deel heeft betrekking op tijdelijke klussen, projecten of het uitvoeren (uitbesteden) van specialistische opdrachten waarvoor de gemeente zelf de discipline in huis heeft. De derde groep betreft inhuur van personeel met een discipline die niet in de gemeentelijke organisatie aanwezig is. De scheidingen tussen deze drie groepen is niet scherp aan te geven. Het onderzoek van de Rekenkamer concentreert zich op de twee eerstgenoemde categorieën.

De Rekenkamer heeft geprobeerd om in haar rapportage haar bevindingen steeds te bezien in het licht van het personeelsbeleid en de visie van de gemeente op welke kennis zij in huis wenst te hebben.

¹ W. Geijtenbeek (2010). "Externen gaan het eerst" in: *Binnenlands Bestuur* 17.09.2010, pp. 8-11

² J. Grijzen (2010). *Outsourcing Planning. What do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Bij elke constatering moet wel bedacht worden om welke categorie inhuur het gaat. In bijvoorbeeld de tweede categorie is immers het belang van kennisborging en het al dan niet inzetten en opleiden én behouden van eigen personeel nadrukkelijker aanwezig.

Het is niet een onderzoek zoals dat gebruikelijk door de Rekenkamer wordt uitgevoerd. Na een vooronderzoek bleek het ons dat de ambtelijke organisatie in staat moest zijn om antwoorden te geven op de door ons te stellen onderzoeksvragen. Dat hebben wij dan ook gedaan om vervolgens die antwoorden kritisch te analyseren. Gezien dit afwijkende karakter typeren wij het onderzoek als een quick-scan, d.w.z. dat op relatieve korte termijn informatie is ingewonnen bij de ambtelijke organisatie, waarna een analyse door de Rekenkamer heeft plaatsgevonden.

2.3 Onderzoeksvraag

Met deze quick-scan wil de Rekenkamer inzicht krijgen in aspecten van externe inhuur als omvang, proces, sturing én in het beeld dat de gemeente Leeuwarden zelf heeft over dit onderwerp. De focus van dit van dit onderzoek ligt niet op het ter discussie stellen van het inhuren van externen als zodanig. Het onderzoek is ook niet gericht op het vormen van een oordeel over doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de inhuur in concrete gevallen.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is de omvang van de externe capaciteit die wordt ingehuurd door de gemeente Leeuwarden en zijn er voldoende waarborgen om te kunnen komen tot een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inzet van extern personeel en hoe verhoudt dit zich tot het personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden hanteren wij de volgende deelvragen:

Deelvragen

Algemeen

1. Hoe wordt extern personeel gedefinieerd?
2. Wat is de feitelijke omvang van de inhuur van externen, zowel financieel als in formatie-eenheden (fte)?
3. Wat is de trend van de afgelopen vijf jaar en de verwachting voor de komende jaren ten aanzien van de inhuur van externen?

Rechtmatigheid

4. Is er gemeentelijk beleid; zijn er (ongeschreven) regels met betrekking tot externe inhuur en worden die toegepast?
5. Welke wettelijke regelingen worden in acht genomen met betrekking tot externe inhuur?

Doelmatigheid

6. Welke afwegingen worden gemaakt bij de keuze voor externe inhuur en hoe wordt deze afweging onderbouwd, vastgelegd en geëvalueerd?
7. Door wie en hoe wordt gestuurd op de besluitvorming en uitvoering?

8. Hoe wordt de hoogte van het budget 'personeel van derden' vastgesteld en waarop is het gebaseerd?
9. Hoe verhoudt de inhuur van externen zich tot de verwachte bezuinigingstaakstelling?

Doeltreffendheid

10. Wat is het doel van de inhuur van extern personeel; wordt dit vastgelegd?
11. Hoe verhoudt de inhuur van externen zich tot de visie van de gemeente Leeuwarden op het personeelsbeleid?
12. Welke afwegingen worden er gemaakt ten aanzien van de keuze om kennis te borgen in de eigen organisatie of het inhuren van kennis?
13. Vindt er evaluatie plaats?

Informatie

14. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de inhuur van extern personeel?
15. Aan wie, hoe en op welk moment worden afwijkingen gerapporteerd?
16. Welke informatie is nodig voor de Gemeenteraad inzake de inhuur van externen, om haar kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren?

2.4 Normenkader

Om tot een onderbouwd antwoord te komen op de onderzoeksvraag vereist Rekenkameronderzoek een zekere 'meetlat' om de bevindingen aan te toetsen: het zgn. normenkader. De normen zijn ingedeeld volgens hetzelfde stramien als de onderzoeksvragen. Omdat het hier gaat om een quick-scan hebben wij ervoor gekozen om het normenkader beperkt te houden.

Algemeen

- Er is inzicht in de omvang van de inhuur van derden.
- In financiële rapportages is inzichtelijk wat de totale kosten van inhuur zijn en wat de verhouding is tot de interne formatie.

Rechtmatigheid

- Er is beleid aan de hand waarvan de diensten beoordelen of, hoe en wanneer tot inhuur wordt overgegaan.
- Wettelijke regelingen worden in acht genomen.

Doelmatigheid

- De beslissing tot inhuur van derden is vastgelegd en gemotiveerd waarbij ook interne alternatieven worden afgewogen.

Doeltreffendheid

- De beoogde doelen om over te gaan tot externe inhuur zijn helder (probleemformulering, beleidsdoelstelling en daarop gebaseerde opdracht naar de externe partij).
- Het personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden kent aantoonbaar een relatie tussen externe inhuur en het interne personeelsbeleid.
- Bij opdrachtverlening is expliciet aandacht voor kennisoverdracht aan de vaste organisatie door de externe partij.
- Er vindt evaluatie plaats.

Informatie

- Informatie ten behoeve van de Gemeenteraad is relevant, tijdig, actueel, volledig en inzichtelijk.

2.5 Opzet onderzoek

In *stap 1* zijn na een eerste oriëntatie op beschikbaarheid van de informatie in een gesprek betrokkenen geïnformeerd over het voornemen van de Rekenkamer m.b.t. het onderzoek. Tijdens dat gesprek zijn tevens afspraken gemaakt over de aanpak van het onderzoek (beantwoording van de vragen door de organisatie teneinde de informatie inzichtelijk te krijgen en inzicht te krijgen in het beeld dat de gemeente Leeuwarden zelf heeft over de inhuur van extern personeel).

In *stap 2* is na een eerste beantwoording van de vragen in een sessie met betrokkenen door de Rekenkamer een aantal aandachtspunten ingebracht.

In *stap 3* heeft de Rekenkamer de beschikbare informatie getoetst en beoordeeld mede met behulp van financiële rapportages.

In *stap 4* is de kwantitatieve informatie gecombineerd met de gesprekken tot een eindrapportage met conclusies en aanbevelingen.

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beoordelen wij de beantwoording van de onderzoeksvragen aan de hand van het normenkader. De bevindingen gerelateerd aan het normenkader resulteren in conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4). Nadat het onderzoek en de rapportage zijn afgerond hebben wij het eindrapport aan het College voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de Rekenkamer maken integraal onderdeel uit van de rapportage (hoofdstuk 5).

3. FEITENRELAAS EN ANALYSE

3.1 Inleiding

In gesprekken met raadsfracties is de Rekenkamer gebleken dat raadsleden het idee hebben dat zij onvoldoende zicht hebben op de omvang van externe inhuur, voor welke activiteiten dit gebeurt en hoeveel kosten er mee gemoeid zijn.

In mei 2005 is een motie van de FNP en de ChristenUnie aangenomen waarbij besloten is om in de jaarstukken een overzicht te verstrekken van de kosten van extern personeel. In april 2006 zegde het College van b. en w. bij de behandeling van de jaarstukken 2005 toe om te komen met een visiedocument op het personeelsbeleid. Dit naar aanleiding van een pleidooi van de VVD om te komen met een duidelijke visie ten aanzien van het personeelsbeleid en externe inhuur.

3.2 Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen en conclusies aan de hand van de gehanteerde normen toegelicht.

3.2.1. Algemeen

Normen

- *Er is inzicht in de omvang van de inhuur van derden.*
- *In financiële rapportages is inzichtelijk wat de totale kosten van inhuur zijn en wat de verhouding is tot de interne formatie.*

Zowel op managementniveau als op bestuurlijk niveau is inzicht in de omvang van de inhuur van derden. Het totaal aan uitgaven aan extern personeel wordt inzichtelijk gemaakt in bijlage H van de jaarstukken. Deze bijlage van de jaarstukken geeft een specificatie van dit bedrag en geeft een verantwoording van alles wat onder personeel van derden is geboekt. Dan gaat het om de categorieën 'inkopen van capaciteit om reguliere taken te vervullen (b.v. ziekte, piekbelastingen, flexibele schil)' en 'tijdelijke klussen, projecten of het uitvoeren (uitbesteden) van specialistische opdrachten waarvoor de gemeente zelf de discipline in huis heeft'. De derde categorie, 'inhuur van personeel met een discipline die niet in de gemeentelijke organisatie aanwezig is', wordt niet als zodanig in de jaarstukken verantwoord. Inzicht in de omvang van deze categorie vereist nader onderzoek.

De besteding aan inhuur van extern personeel over de periode 2005-2009 is als volgt³:

Jaar	Uitgaven extern pers (€mln)	Uitgaven extern pers. in % bruto loonsom	Pers kstn. begroot (mln) ⁴	Pers. kstn. werkelijk (mln)	Formatie begroot (fte)	Bezetting werkelijk (fte)
2005	4,3	8,5	50,8	50,4	997,2	989,8
2006	4,7	8,8	51,1	51,1	964,1	952,7
2007	5,6	9,9	52,0	51,7	955,7	932,1
2008	7,1	11,9	56,6	56,1	994,9	1016,6
2009	11,9	19,3	60,1	58	993,4	1025,1

Uitgesplitst naar de belangrijkste categorieën extern personeel ontstaat vanaf 2006⁵ het volgende beeld (categorieën boven de € 100.000)

Categorie	Vacatures	Flexibele schil RO	Flexibele schil SoZa	Piek- belastingen	Tijdelijke klussen en projecten	Ziekte	Totaal (in €)
2006	1.102	557	969	550	484	100	3.780
2007	1.899	336	830	464	927	212	4.668
2008	2.863	440	978	498	775	260	5.814
2009	3.063	617	4.745	430	1.571	549	10.975

Opmerkelijk is de forse stijging van de inhuur van extern personeel in het jaar 2009 ten opzichte van eerdere jaren. In bijlage H van het jaarverslag wordt een korte toelichting gegeven op het bedrag dat aan externe inhuur wordt besteed. Elders in het jaarverslag (op pagina 237 - paragraaf bedrijfsvoering) wordt een verklaring gegeven voor deze stijging. Verder wordt in het jaarverslag aangegeven dat de totale personeelskosten binnen het budget zijn gebleven.

De oorzaken van de groei van externe inhuur in de categorie 'flexibele schil SOZA' zijn bij de organisatie bekend en aan ons toegelicht⁶. Zo was er in 2006 sprake van een groot tekort op het WWB-Inkomensdeel; de gemeente Leeuwarden was niet tevreden was over de resultaten die reïntegratiebedrijven leverden. Daarom is de gemeente Leeuwarden zelf meer reïntegratietrajecten gaan beheren en uitvoeren. Dit is in eerste instantie experimenteel van aard geweest via de zogenaamde werkacademie. Werden trajecten dus eerst ingekocht, later werden die trajecten zelf uitgevoerd waardoor er een verschuiving plaats vond van inkoop van trajecten naar inhuur van personeel. De stijging van de kosten van de externe inhuur in de categorie 'flexibele schil SoZa' vindt deels zijn tegenhanger in de gedaalde kosten van opdrachtverstrekking aan re-integratiebedrijven.

³ Bron: jaarverslagen 2005 t/m 2009

⁴ Totale lasten vast en tijdelijk personeel na aftrek direct gerelateerde baten.

⁵ Voor 2006 is een enigszins andere indeling gehanteerd die zich wat lastig laat vergelijken met de jaren daarna.

⁶ Bijlage WWB

3.2.2. Rechtmatigheid

Normen

- *Er is beleid aan de hand waarvan de diensten beoordelen of, hoe en wanneer tot inhuur wordt overgegaan.*
- *Wettelijke regelingen worden in acht genomen.*

In het Sociaal Akkoord 2004-2007 is afgesproken dat een centrale regiegroep, die bestaat uit de directeurs van de diensten, een belangrijke verbindingsschakel vormt tussen vraag en aanbod van (tijdelijk) werk. Deze regiegroep maakt op basis van alle aanvragen (tijdelijke en vaste vacatures) een centrale afweging hoe een vacature wordt ingevuld. Bij een vacaturestelling voor meer dan 3 maanden wordt eerst wordt gekeken of interne invulling mogelijk is. De afweging wordt door de sectormanager gemotiveerd bij het indienen van een verzoek tot vacaturevervulling bij de regiegroep in de vorm van het invullen van het document 'vacaturestelling'. De bevoegdheid om tijdelijk personeel aan te stellen is met inachtneming van o.a. de procedures rondom de regiegroep (met uitzondering van leidinggevend) doorgemandateerd naar sectormanagers als onderdeel van hun brede managementverantwoordelijkheid. Er is sprake van een grote mate van centrale directiesturing op dit punt. Dat uit zich ook in het feit dat meldingsformulieren voor de regiegroep alleen in behandeling worden genomen als zij zijn ondertekend door de betreffende dienstdirecteur.

Als budgethouders overgaan tot inhuur zijn er verschillende bindende voorschriften en kaders van toepassing (regelgeving regiegroep, inkoopregels, budgettaire kaders, gedefinieerde prestaties en output). Het College heeft echter geen specifiek beleid vastgesteld op basis waarvan budgethouders kunnen besluiten om expertise in te huren.

De organisatie geeft aan dat zij wettelijke regelingen in acht nemen. Vanaf de invoering van de rechtmatigheidscontrole in Leeuwarden zijn door de accountant geen noemenswaardige knelpunten op rechtmatigheidsterrein geconstateerd, aldus de organisatie.

3.2.3. Doelmatigheid

Norm

- *De beslissing tot inhuur van derden is vastgelegd en gemotiveerd waarbij ook interne alternatieven worden afgewogen.*

In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat toezicht en sturing op de invulling van vacatures door de regiegroep wordt gedaan. De bevoegdheid om tijdelijk personeel aan te stellen ligt bij de sectormanagers waar voornamelijk de budgettaire kaders en de in de begroting opgenomen prestaties en kwaliteitsnormen leidend zijn.

In het Collegeprogramma 2010-2014⁷ schrijft het College dat het ambtelijk apparaat door de komende bezuinigingstaakstelling tussen 80 en 100 formatieplaatsen zal krimpen. Het is op dit moment niet duidelijk hoe dit zijn uitwerking zal hebben op de inhuur van extern personeel en de daarmee gemoeid zijnde kosten. Op directieniveau zijn wel plannen opgesteld om in totaal € 6,5 mln te bezuinigen op de kosten van de ambtelijke bedrijfsvoering. Er wordt gestuurd op het realiseren van die taakstelling door eerst de flexibele dienstverbanden en inhuurconstructies af te bouwen.

3.2.4 Doeltreffendheid

Normen

- *De beoogde doelen om over te gaan tot externe inhuur zijn helder (probleemformulering, beleidsdoelstelling en daarop gebaseerde opdracht naar de externe partij).*
- *Het personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden kent aantoonbaar een relatie tussen externe inhuur en het interne personeelsbeleid.*
- *Bij opdrachtverlening is expliciet aandacht voor kennisoverdracht aan de vaste organisatie door de externe partij.*
- *Er vindt evaluatie plaats.*

De organisatie heeft zicht op de aard en omvang van de inhuur van derden. Er zijn binnen elke categorie van de definitie extern personeel verschillende doelen om extern personeel in te huren. Gedacht kan worden aan het opvangen van tijdelijke onderbezetting (b.v. als gevolg van ziekte), aan het inbouwen van een flexibele schil in de bezetting (b.v. bij de werkacademie waar de inzet van het personeel fluctueert afhankelijk van het bijstandsbestand) of extra capaciteit bij meestal projectmatige werkzaamheden die boven reguliere taken uitstijgen. Het doel van elke individuele inhuur is te herleiden tot een van deze 'hoofd'doelen en daarmee te verklaren. Door het ontbreken van een gemeentelijke visie op de inhuur van extern personeel en de inhuur van externe expertise, ontbreken centraal vastgelegde kaders waaraan kan worden getoetst en geëvalueerd of de inhuur voldoet aan de beoogde doelen.

De gemeente Leeuwarden heeft in haar personeelsbeleid geen visie opgenomen ten aanzien van het inhuren van extern personeel. De overdracht en het benutten van door externe inhuur verkregen kennis binnen de werkorganisatie maakt geen onderdeel uit van het vastgestelde personeelsbeleid. Het personeelsbeleid dateert uit 2003. In april 2006 heeft het College toegezegd met een visiedocument op het personeelsbeleid te zullen komen. Ook zijn er door de Gemeenteraad geen kaders gesteld, er is geen visie op de ambtelijke organisatie in relatie tot dit onderwerp. Er zijn geen centrale richtlijnen voor het borgen van verkregen kennis.

Uit de documenten op het gebied van personeelsbeleid⁸ blijkt dat er geen uitdrukkelijk verband wordt gelegd tussen aanwezige en gewenste interne kennis en kunde en extern in te huren expertise.

⁷ Doorpakken in nieuwe tijden – Collegeprogramma gemeente Leeuwarden 2010-2014

⁸ Hiervoor hebben wij de volgende documenten geraadpleegd: 'P-visie: eenheid in denken differentiatie in doen', sectorplan P&O-advies 2010, bestek tijdelijk personeel september 2006

Uitgangspunten om tot inhuur over te gaan zijn alleen gebaseerd op budgettaire overwegingen en de wens om de gedefinieerde prestaties en output te realiseren. Er worden in het personeelsbeleid geen kaders voor beslissingen om tot externe inhuur over te gaan genoemd.

Er is geen visie op de overdracht en het benutten van de externe expertise binnen de organisatie aangetroffen. Er zijn wel concrete voorbeelden waar externe kennis na afronding van de opdracht duurzaam wordt geborgd. Er zijn echter geen richtlijnen vanuit een gezamenlijke visie voor de gehele organisatie.

Er vindt evaluatie plaats op basis van individuele beoordelingen van geleverde prestaties door externen via functioneringsgesprekken. De regiegroep evalueert jaarlijks haar besluiten. Evaluatie van de gemaakte kosten vindt plaats via managementrapportages en in de jaarstukken. In de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag wordt aan de Gemeenteraad verantwoording afgelegd.

3.2.5. Informatie

Norm

- Informatie ten behoeve van de Gemeenteraad is relevant, tijdig, actueel, volledig en inzichtelijk.

Sinds 2005 wordt de Gemeenteraad uitgebreid geïnformeerd over de inhuur van derden en de daarmee gepaard gaande bestedingen. In de jaarstukken wordt in bijlage H verantwoording afgelegd over het onderdeel extern personeel. De informatie in die bijlage is specifiek en begrijpelijk. In een overzicht wordt de personele sterkte (in fte) weergegeven, uitgesplitst naar de verschillende diensten. In het overzicht inzet personeel van derden wordt per dienst en per sector beschreven voor welk bedrag en met welk doel extern personeel is ingezet. De informatie voldoet aan de vraag van de Gemeenteraad zoals deze bij motie van 30 mei 2005 is gesteld.

In het jaarverslag zelf wordt in de beleidsprogramma's een verklaring gegeven voor bijvoorbeeld de explosieve stijging van de inhuur van extern personeel bij de afdeling sociale zaken. Een overkoepelende beleidsmatige verantwoording over de hoogte van de ontwikkeling van de uitgaven aan externe inhuur in het geheel ontbreekt echter.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat is de omvang van de externe capaciteit die wordt ingehuurd door de gemeente Leeuwarden en zijn er voldoende waarborgen om te kunnen komen tot een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inzet van extern personeel en hoe verhoudt dit zich tot het personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden?

Op grond van deze quick-scan luidt het antwoord op deze centrale vraag dat de omvang van extern personeel dat wordt ingehuurd binnen de gemeente Leeuwarden in het jaar 2009 19,3% van de totale loonsom bedraagt. Er is in 2009 11,9 mln uitgegeven aan het inhuren van extern personeel. Er zijn voldoende waarborgen om te kunnen komen tot een rechtmatige en doelmatige inzet van extern personeel. Ten aanzien van de doeltreffendheid concluderen wij dat er geen relatie is tussen de inhuur van externen en het personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden. Afspraken ten aanzien van kennisoverdracht worden voorafgaand aan de afgesproken externe werkzaamheden en gedurende het inhuurproces onvoldoende vastgelegd. Aan het einde van het inhuurtraject vindt over het algemeen op informele wijze een evaluatie plaats van het proces en eindresultaat. Er zijn hier geen centrale richtlijnen – gebaseerd op een visie op de organisatieontwikkeling – voor.

Op basis van de beantwoording van de vragen door de organisatie en onze analyse, komen wij tot de volgende conclusies:

1. Er is binnen de organisatie voldoende inzicht in de aard en omvang van extern personeel die wordt ingehuurd. De Rekenkamer heeft geen inzicht gekregen in de categorie 'inhuur van personeel met een discipline die niet in de gemeentelijke organisatie aanwezig is';
2. Er wordt bij externe inhuur voornamelijk gestuurd op budgettaire kaders en gedefinieerde prestaties;
3. De afweging tussen interne matching en externe inhuur is ondergebracht bij de regiegroep;
4. Er is in het vastgestelde personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden geen relatie met het inhuren van extern personeel;

5. Er is geen visie op of een beleidsmatige uitspraak over het inhuren van extern personeel met het oog op de verwachte bezuinigingsmaatregelen van het Rijk;
6. De overdracht en het benutten van door externen verkregen kennis wordt in de praktijk wel gedaan, maar maakt geen onderdeel uit van het personeelsbeleid. Er zijn ook geen centrale richtlijnen voor;
7. Ten aanzien van het budget personeelskosten is voldoende *financiële* informatie beschikbaar voor de Gemeenteraad om te kunnen controleren en sturen;
8. De kosten van externe inhuur zijn de afgelopen jaren fors gestegen. In de informatievoorziening naar de raad wordt in de jaarstukken wel een verklaring gegeven voor de hoogte van uitgaven van externe inhuur per beleidsprogramma, maar geen beleidsmatige verantwoording afgelegd over de hoogte van de ontwikkeling van de kosten van externe inhuur in het geheel.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

1. *Vraag het College alsnog uitvoering te geven aan haar toezegging te komen met een visiedocument op het personeelsbeleid.*

Het personeelsbeleid van de gemeente Leeuwarden dateert uit 2003. In april 2006 heeft het College toegezegd met een visiedocument op het personeelsbeleid te zullen komen. Ook zijn er door de Gemeenteraad geen kaders gesteld, er is geen visie op de ambtelijke organisatie in relatie tot dit onderwerp. Er zijn geen centrale richtlijnen voor het borgen van verkregen kennis.

2. *Vraag het College in beeld te brengen wat er aan externe inhuur wordt besteed wat buiten de in het onderzoek genoemde categorieën is gebleven.*

Om een volledig oordeel te kunnen vormen over de gewenste expertise die een organisatie in huis wenst te hebben en welke niet noodzakelijkerwijs, is het nodig een volledig beeld te hebben van externe inhuur.

3. *Organiseer een gesprek tussen ambtelijke organisatie, College en Raad(scommissie), gericht op gewenste bestuurlijke informatie over externe inhuur.*

In een gesprek met de ambtelijke organisatie en College kunnen verwachtingen en de behoeften met betrekking tot de gewenste informatie over extern personeel besproken worden. De Rekenkamer wijst er op dat door het helder koppelen van de beleidsmatige informatie aan de financiële informatie de Gemeenteraad meer inzicht en vanuit dat perspectief meer mogelijkheden krijgt om te sturen en te controleren.

BESTUURLIJKE REACTIE

Rekenkamercommissie Leeuwarden

Bestuurlijke reactie onderzoek extern personeel
19190

Concerncontrol

(058) (058) 233 8202 D. Tuijtjens

21 oktober 2010, verzonden: 2 november 2010

Geachte leden van de rekenkamer,

Met belangstelling hebben we kennis genomen van het rapport van de rekenkamer over de inzet van extern personeel.

In deze bestuurlijke reactie zullen wij proberen kort en bondig in te gaan op de gedane aanbevelingen. Voor een meer uitgebreide inhoudelijke bespiegeling verwijzen wij naar de ambtelijke reactie die u in een eerder stadium is toegestuurd en die volledigheidshalve als bijlage bij deze brief is gevoegd.

Zoals tijdens de contacten met de onderzoekers reeds is vastgesteld kan de inhuur van extern personeel om meerdere redenen worden gekenschetst als een diffuus en ingewikkeld onderwerp. Enerzijds kent het onderwerp geen scherpe inhoudelijke begrenzing. Dit betekent dat, afhankelijk van de gehanteerde begripsbepaling, het onderwerp een wisselende scope heeft met wisselende aandachtspunten. Anderzijds kan het thema vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd, hetgeen eveneens de complexiteit vergroot. Zo kan het onderwerp, zoals ook terug te vinden is in de vraagstelling van de onderzoekers, ondermeer vanuit een budgettaire, organisatorische en personele invalshoek worden beschouwd.

Daarbij komt dat in de huidige maatschappelijke discussie over dit onderwerp geen algemeen aanvaarde normenkaders aanwezig zijn om nut en noodzaak van de inzet van externe personeel op objectieve wijze te beoordelen. Daardoor wordt noodgedwongen snel terug gevallen op subjectieve percepties en overtuigingen. Dat betekent dat beschouwingen over de omvang van externe inhuur alleen op vruchtbare wijze kunnen plaatsvinden wanneer voldoende recht wordt gedaan aan de bovengeschetste weerbarstigheid. Wij hebben met waardering vastgesteld dat de uitkomsten van het rekenkameronderzoek inderdaad een goede basis vormen voor een dergelijke evenwichtige benadering. In dat verband ondersteunen wij van harte de aanbeveling om de gedachtebepaling van de raad over dit onderwerp verder te verfijnen door middel van een gesprek hierover tussen raad, ambtelijke organisatie en ons college. Naast het eventueel aanscherpen van de informatiebehoefte van de raad biedt dit de mogelijkheid om in een interactieve setting op een aantal punten de bevindingen van de rekenkamer desgewenst verder te toe te lichten en van een nadere context te voorzien. Met name de gerealiseerde en verwachte ontwikkeling van de kosten van de inhuur, ook in relatie met de forse bezuinigingsopgave voor de komende jaren, zou in dat verband aan de orde kunnen komen. Ook stellen wij voor deze bijeenkomst te benutten om het ambtelijke management een nadere uiteenzetting te laten geven van de wijze waarop op directieniveau door de "Regiegroep" sturing wordt gegeven aan de inzet van (extern)personeel. Wij zijn van mening dat deze regiegroep een zeer belangrijk instrument vormt bij de sturing en control van de personele inzet.

Hoewel wij ook kunnen instemmen met de overige twee aanbevelingen zouden wij in overweging willen geven om de exacte opdrachtformulering en verwachtingen op deze twee punten (personeelsvisie in relatie tot externe inhuur en verbreding definitie en informatievoorziening extern personeel) ook onderdeel te maken van de hiervoor bedoelde interactieve bijeenkomst. Het helder krijgen van de wensen en verwachtingen van de raad op deze twee punten betekent ook dat een betere inschatting kan worden gemaakt van de ambtelijke belasting die met de opgaven is gemoeid, zodat door ons college en de raad ook een expliciete afweging kan worden gemaakt tussen deze extra inzet en de bestuurlijke meerwaarde van de inspanningen.

Tenslotte willen wij graag de omvang van de inhuur van extern personeel door onze gemeente in een nader perspectief plaatsen. Zoals uit uw onderzoek kan worden afgeleid, bedraagt de omvang van de externe inhuur, gerekend over de afgelopen 5 jaar, ongeveer 12% van de bruto loonsom. Daarbij moet worden aangetekend dat 2009 met 19,3% een forse uitschieter naar boven laat zien. De beleidsmatige keuzes die hier onder liggen zijn in uw onderzoeksrapport adequaat toegelicht. Een referentiecijfer waarmee deze inhuur ruwweg kan worden vergeleken, kan worden ontleend aan de "monitor gemeenten 2009", uitgebracht door de Stichting A&O fonds gemeenten. Uit de daarin opgenomen cijfers over de inhuur van extern personeel blijkt dat de gemiddelde inhuur over 2009 voor gemeenten met een inwonerstal tussen de 50.000 en 100.000 22% van de loonsom bedraagt. De definitie die in deze benchmark wordt gebruikt stemt overeen met de definitie die ten grondslag ligt aan de gemeentelijke cijfers.

Hoewel uiteraard voorzichtig moet worden omgesprongen met dit soort vergelijkingen, geeft dit cijfer wellicht toch enig gevoel bij de relatieve omvang van de inhuur in Leeuwarden.

Wij willen nogmaals onze waardering voor het onderzoek uitspreken en wensen u veel succes met de afronding van de rapportage.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Leeuwarden

Burgemeester,

Secretaris.

NAWOORD

De Rekenkamer is verheugd over het feit dat het College onze drie aanbevelingen overneemt. Het nawoord van de Rekenkamer kan zich beperken tot een tweetal zaken.

1. Het lijkt er op dat het College, vanwege de ambtelijke belasting, terughoudend is met betrekking tot onze eerste aanbeveling om een visiedocument voor het personeelsbeleid op te stellen. Wij wijzen er op dat de Raad zelf om zo'n visiedocument heeft gevraagd en dat zo'n document een goede manier is om inhoud te geven aan de kaderstellende rol van de Raad op het beleidsterrein van het personeelsbeleid. Voorts getuigt het van goed personeelsbeleid, zeker in tijden van budgettaire krimp, als het hoogste orgaan van de gemeente richtinggevende uitspraken over het personeelsbeleid doet.
2. In de reactie van het College wordt verwezen naar de ambtelijke reactie die aan de bestuurlijke reactie is gehecht. Wij hebben in ons rapport deze bijlage niet opgenomen omdat een ambtelijke reactie van geheel andere aard is dan een bestuurlijke. Gaat het in een ambtelijke reactie om een check op *feitelijke* onjuistheden of onnauwkeurigheden, in een bestuurlijke reactie is de vraag aan de orde of het College de conclusies en de aanbevelingen deelt. Voorts wijzen wij er op dat de ambtelijke reactie niet meer opportuun is omdat deze reactie, conform ons onderzoeksprotocol, verwerkt is in een eerder concept van ons rapport. Mocht de Raad toch behoefte hebben aan deze ambtelijke reactie dan ligt die ter inzage op de griffie. Het is dan wel verstandig dat de Raad dan ook kennis neemt van onze Memorie van Antwoord op deze ambtelijke reactie. Deze MvA ligt eveneens ter inzage op de griffie.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Rekenkamer om ons rapport over te nemen en via besluitvorming in te stemmen met de daarin geformuleerde aanbevelingen.