



Inhuur van derden

Plan van aanpak



Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. R.J. (Rick) Anderson (hoofdonderzoeker, lid)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Website: www.gemeentesudwestfryslan.nl



Inhuur van derden

15 april 2021



Inhoud

1. Inleiding.....	5
2. Doelstelling & vraagstelling	5
3. Methoden en technieken van onderzoek.....	6
4. Planning van het onderzoek.....	7
lijst van bestudeerde documenten	8



1. Inleiding

Volgens de personeelsmonitor van het A&O Fonds wordt in 2019 door gemeenten 18% van de personele lasten besteed aan de inhuur van externen (Personeelsmonitor 2019, 2020, p. 27). Bij gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners ligt dit percentage met 17% iets lager. Het percentage ligt in de gemeente Súdwest-Fryslân met 16% onder dit gemiddelde, getuige de jaarstukken 2019: “Procentueel is de inhuur licht gestegen, maar nog altijd lager dan die van 2017 (2017: ca. 18%; in 2018 ca. 15%; in 2019 was dit 16% van het totale personeelsbudget)” (Jaarstukken 2019, p. 49). Toch vormt de inhuur van derden met bijna € 11 mln. in 2019 een aanzienlijke kostenpost voor de gemeente, hetgeen aanleiding was voor een aantal fracties binnen de gemeenteraad om de rekenkamer te vragen hier nader onderzoek naar te doen. Met dit onderzoek wil de rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân graag tegemoet komen aan dit verzoek.

2. Doelstelling & vraagstelling

Inhuur van derden behoeft geenszins negatief beoordeeld te worden. Zo zijn tal van situaties denkbaar waarin het bedrijfseconomisch verstandig is om in te huren en juist niet over te gaan tot een vaste invulling. Zo wordt doorgaans voor sommige piekwerkzaamheden ingehuurd of wordt ingehuurd om een vacature-invulling of een ziekteverzuim te overbruggen. In dit soort situaties is het bedrijfseconomisch voordeliger om in te huren. Aan de andere kant is inhuur niet altijd in alle gevallen even doelmatig. Zo komt wel voor dat men inhuurt om een tijdelijk project te realiseren. Op het eerste oog lijkt inhuur voor tijdelijke projecten raadzaam, omdat het project immers op een goed moment ten einde komt. Als echter achteraf blijkt, dat de gemeente zeer veel van dit soort tijdelijke projecten kent, die zich met een continue frequentie voordoen, dan zou het te overwegen zijn om hiervoor projectleiders in vaste dienst aan te nemen.

Bij dit alles is van belang, dat een bewuste keuze wordt gemaakt en dat deze keuze goed wordt onderbouwd. Daartoe is het noodzakelijk dat men weet voor welke werkzaamheid men precies inhuurt, hoe lang wordt ingehuurd en wat daar de kosten van zijn. Ook is het noodzakelijk dat men op concernniveau een adequaat inzicht heeft in de totale inhuur om op directieniveau grip te kunnen houden op de totale inhuur. Zeker is het noodzakelijk dat de gemeenteraad adequaat wordt geïnformeerd over de inhuur van derden.

De doelstelling van dit onderzoek is om te bezien, in hoeverre de gemeente adequaat beleid heeft geformuleerd met betrekking tot inhuur en hier ook naar handelt, in hoeverre de gemeente inzicht en grip heeft op de inhuur van externen, de raad hierover goed informeert en om aanbevelingen op het terrein van inhuur te formuleren. Gelet op de relatief grote omvang van de lasten die met inhuur zijn gemoeid, wordt hiermee tevens de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in de hand gewerkt. Specifiek beoogt de rekenkamer vast te stellen of de gemeente de inhuur van externen adequaat heeft vormgegeven en er in de praktijk volgens de aanwezige regels wordt gewerkt, of de gemeente grip heeft op de begroting en realisatie van de kosten van externe inhuur en of de verantwoording aan de gemeenteraad met betrekking tot inhuur toereikend is.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Voert de gemeente de inhuur van derden adequaat uit en is de verantwoording hierover aan de gemeenteraad toereikend?



In dit onderzoek zal zowel het gemeentelijke beleid als de gemeentelijke praktijk worden afgezet tegen een normenkader om het beleid en de praktijk te analyseren en van een oordeel te kunnen voorzien. De eerste deelvraag luidt daartoe:

1. Welke normen kunnen worden geformuleerd met betrekking tot de inhuur van derden?

De normen zullen specifiek moeten ingaan op het beleid van inhuur, op de manier waarop de gemeente daadwerkelijk inhuurt, op de grip die de gemeente heeft op inhuur en op de manier waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd. Dit is nodig om later deze elementen te kunnen analyseren en te beoordelen. Logischerwijs gaan de volgende twee deelvragen in op het gemeentelijk beleid respectievelijk de gemeentelijke praktijk:

2. Welk beleid hanteert de gemeente voor de inhuur van derden?
3. Hoe verloopt het inhuren van derden in de praktijk?

De tweede vraag kent het formeel vastgestelde beleid van de gemeente als object. De derde vraag richt zich op concrete inhuur in de praktijk. Bezien wordt welke overwegingen ten grondslag lagen aan de inhuur, in hoeverre het gemeentelijk beleid is gevolgd en hoe de besluitvorming ten aanzien van die inhuur is verlopen. Voor de beantwoording van de derde vraag zullen ongeveer een vijftal¹ concrete gevallen van inhuur worden nagelopen. Vervolgens zal specifiek de gemeentebrede sturing op de inhuur van externen worden onderzocht. Hiertoe is eerst van belang, dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de inhuur van externen zich de afgelopen jaren financieel heeft ontwikkeld en hoe deze inhuur zich verhoudt tot de vastgestelde begroting. Sturing betreft zowel de financiële als de procedurele sturing. Dit leidt tot de volgende deelvragen:

4. Hoe heeft de inhuur zich vanaf 2017 financieel ontwikkeld en hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot de vastgestelde begroting?²
5. Hoe vindt gemeentebreed de financiële en procedurele sturing op inhuur plaats?

Tot slot zal bezien worden hoe het college verantwoording aflegt over de inhuur van derden richting de gemeenteraad:

6. Op welke wijze legt het college verantwoording af over de realisatie van de inhuur van derden?

Om tot aanbevelingen te komen, zal het gemeentelijke beleid, de gemeentelijke praktijk, de sturing op inhuur en de verantwoording richting de gemeenteraad worden afgezet tegen het normenkader:

7. Hoe verhoudt het gemeentelijke beleid, de gemeentelijke praktijk, de sturing op inhuur en de verantwoording richting de gemeenteraad met betrekking tot inhuur zich tot het normenkader en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de inhuur van derden te optimaliseren?

3. Methodes en technieken van onderzoek

Er bestaan verschillende definities van inhuur van derden. Voor dit onderzoek wordt de definitie van de rijksoverheid aangehouden: “Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en

¹ Een vijfvoudige casestudie geeft over het algemeen voldoende basis om conclusies te kunnen trekken.

² Een tijdvak van 2017 tot en met 2020 (4 jaar) is doorgaans toereikend om een financiële ontwikkeling te duiden.



deskundigheid, waarop door de opdrachtnemer mede gestuurd wordt” (Ministerie van Financiën, 2017, p. 4). Van inhuur van derden is enkel sprake als de ingehuurde kracht een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie. Wanneer geen hiërarchische aansturing aanwezig is, is sprake van uitbesteding.

Het tijdvak van onderzoek betreft de periode 2017 tot en met 2020, waarbij met betrekking tot sturing en verantwoording met name gekeken zal worden naar het meest recente jaar 2020.

Expliciet gaat dit onderzoek niet in op de kwaliteit van de inhuur zelf. Daartoe zouden namelijk de werkzaamheden van de ingehuurde derden inhoudelijk beoordeeld moeten worden, hetgeen buiten het bestek van dit onderzoek valt.

Het normenkader zal ontwikkeld worden op basis van een analyse van externe bronnen. Dit kan eerder uitgevoerd onderzoek zijn, maar ook theoretische inzichten kunnen hiertoe in stelling worden gebracht. Een beeld van het gemeentelijk beleid kan verkregen worden op basis van een analyse van de relevante beleidsnotities van de gemeente. Dit kunnen vastgestelde besluiten door de directie of het college, maar ook formeel door de raad vastgestelde besluiten zijn. Aan de hand van interviews met ambtelijk opdrachtgevers kan vervolgens een beeld worden verkregen van de manier waarop de gemeente daadwerkelijk inhuurt. Het is daarbij van belang, dat deze interviews zo veel als mogelijk worden ondersteund door middel van documenten, zoals een formele opdrachtverstrekking, een formeel besluit, een formele prestatie akkoord verklaring, etc. Aan de hand van vijf casestudies zal een beeld verkregen worden van de manier waarop de gemeente in de praktijk omgaat met inhuur. De financiële ontwikkeling van inhuur kan aan de hand van een analyse van de financiële administratie worden verkregen. Om een beeld te krijgen van de manier waarop de gemeente stuurt op inhuur, zullen eveneens interviews worden afgenomen, zij het voor dit onderdeel met leden van de directie en/of concerncontrol. Centraal daarbij staat de procedurele handhaving en de manier waarop men de uitgaven die gemoeid zijn met inhuur, op concernniveau beheerst. De manier waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd kan getraceerd worden aan de hand van de relevante raadsstukken die de gemeenteraad zijn aangeboden. Dit kunnen begrotingen en jaarstukken zijn, maar uiteraard ook bestuursrapportages of andere vormen van informatieverstrekking.

4. Planning van het onderzoek

Het onderzoek wordt als volgt gepland:

Wat	Wie			Deadline
	Rick	Jet	Marsha	
Vaststellen en bespreken onderzoeksvoorstel	20	4	4	30-apr
Opstellen normenkader	15	2	2	15-mei
Analyse beleid inhuur	10			30-mei
Afnemen interviews opdrachtgever	10			1-jul
Analyse financiële administratie	10			1-jul
Afnemen interviews directie/concern	10			30-aug
Analyse raadsinformatie	10			30-aug
Opstellen verslag van bevindingen	20	10	10	15-sep
Ambtelijk wederhoor, inclusief verwerking	8			30-sep
Opstellen conclusies en aanbevelingen	10	5	5	7-okt



Bestuurlijk wederhoor, inclusief verwerking	5			30-okt
Opstellen totaal rapport	20	10	20	15-nov
Presentatie rapport	6	4	4	begin dec
Bespreking rapport in commissie	2	2	2	dec/jan
Totaal	156	37	47	

Lijst van bestudeerde documenten

Ministerie van Financiën, *Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur*, 27 juli 2017.

Gemeente SWF, *Jaarstukken 2019, 2020*.

A&O Fonds, *Personeelsmonitor 2019, 2020*.