

Rapportage inhuur derden 2017



Juli / augustus 2017

Inhoudsopgave

Inleiding	3	
Samenvatting	4	
1	Nadere informatie over het art 213a onderzoek	6
2	Doelstelling/waarom	6
3	Aanpak onderzoek	8
4	Bevindingen	9
4.1	Onderzoeksvraag 1: wat is de financiële omvang van inhuur derden In de periode 2014 - 2016	9
4.2	Onderzoeksvraag 2: Is er beleid op het gebied van inhuur en Hoe verloopt het proces van inhuur derden?	16
4.3	Onderzoeksvraag 3: Zijn er aanvullende waarborgen om het Proces van inhuur doelmatig en doeltreffend te laten verlopen?	23
4.4	Onderzoeksvraag 4: Welke verwachtingen zijn er in relatie Tot inhuur derden?	24
5	Algemene conclusies en aanbevelingen	25
Bronnen		27

Inleiding

In 2015 heeft het college besloten om voor 2016 een onderzoek uit te laten voeren naar inhuur derden. Dit onderzoek betreft het beeld van inhuur derden voor de periode 2014-2016 en de wijze waarop hierin de organisatie mee omgegaan wordt.

Bij het onderzoek werd gebruik gemaakt van beschikbaar cijfermateriaal en interviews met betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie. Voor wat betreft cijfermateriaal is niet alleen gebruik gemaakt van de informatie van de gemeentelijke organisatie in 2014 tot en met 2016 maar ook op een aantal punten een vergelijking gemaakt met andere gemeenten.

Deze rapportage levert de resultaten op. Aanvankelijk was oplevering beoogd in het eerste kwartaal 2017, uiteindelijk wordt dit nu opgeleverd voor de oplevering van de halfjaarrapportage 2017.

Met de inzichten die verkregen zijn vertrouw ik een bijdrage te leveren aan de bestaande behoefte een beter inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot inhuur en tevens een toegevoegde waarde te leveren voor de verbetering van de uitvoering en beheersing van werkwijzen en budgetten binnen de gemeentelijke organisatie.

Juli 2017,

Concerncontrol

Samenvatting

Het college heeft opdracht gegeven onderzoek te doen naar 'inhuur derden' in de periode 2014 tot en met 2016. Het gaat om het beeld en de werkwijze binnen de organisatie.

Het onderzoek laat zien dat de inhuur in de periode 2014 tot en met 2016 aanzienlijk verminderd is. De inhuur van derden in relatie tot de vaste loonsom toont ook een dalende lijn. De inhuur derden omvatte in 2014 een bedrag van € 2.868.638,-- in 2016 was dit € 2.065.981,--.

Zowel de omvang van inhuur als van de vaste formatie is in de periode 2014 - 2016 geslonken, derhalve een positief beeld. Dit in het licht dat in deze periode ook nieuwe taken (decentralisaties) binnen de organisatie zijn geïmplementeerd en dat in de voorafgaande periode al een sterke reductie van het ambtelijk apparaat heeft plaatsgevonden in het kader van de organisatieontwikkeling (in 2010 nog 185,1 fte). De sterke reductie van formatie heeft niet - zoals zou kunnen worden verwacht - geleid tot meer inhuur.

Deze neerwaartse lijn wijkt af van de gemiddelden van andere gemeenten in Nederland.

In onderstaande tabel een samenvattend beeld:

Texel	2014	2015	2016
Begrote formatie in het verslagjaar in fte	169,14	150,67	154,96
Feitelijke bezetting in verslagjaar in fte	152,05	147,42	146,13
Gemeente Texel, aantal fte per 1000 inwoners (op basis werkelijke bezetting) (*)	8,9	9,2	9,3
Inhuur totaal (euro's)	2.868.638	2.347.027	2.065.981
Loonsom Texel (euro's) (medewerkers ex bestuur)	9.637.396	9.244.802	9.228.045
Inhuur totaal (euro's)	2.868.638	2.347.027	2.065.981
% inhuur van de totale loonsom (**)	22,9	20,2	18,3
(*) Fluctuaties in de berekening als gevolg van verloop inwonertal			
(**) Uitgaven aan externe inhuur uitgedrukt in procenten van de loonsom plus externe inhuur, 2014 - 2016			

In de rapportage wordt de informatie nader toegelicht en vergeleken met andere gemeenten.

Deze trend is te zien als een doorgaande lijn op basis van de organisatieontwikkeling die eerder werd ingezet om te komen tot een meer compactere en flexibeler organisatie.

Naast de feitelijke ontwikkeling van inhuur is gekeken op welke wijze een en ander intern wordt uitgevoerd qua beleid en proces. Uit het onderzoek is verder is gebleken dat er weliswaar afspraken zijn gemaakt met betrekking tot inhuur maar dat er nog geen inbedding is binnen het personeelsbeleid. Aanbeveling is om 'inhuur' een plek te geven in een organisatiebreed HRM-beleid:

- dit in relatie tot eerder gemaakte strategische keuzes om te werken op basis van een compactere en flexibeler organisatie;
- en door e.e.a. ook in lijn te plaatsen met beleid ten aanzien van interne mobiliteit en loopbaanontwikkeling en kennisontwikkeling in de organisatie.

Het interne werkproces dat gevolgd wordt om tot inhuur te komen is nog onvoldoende eenduidig vastgelegd en kent daardoor een aantal variaties. Wel wordt binnen de organisatie via een aantal vaststaande vraagstellingen vooraf bekeken of inhuur überhaupt nodig is. De daadwerkelijke toepassing daarvan kent veel variatie in kwaliteit. Aanbeveling is het werkproces te standaardiseren met behoud van de gebruikte afwegingskaders, méér aandacht te besteden aan de kwalitatieve onderbouwing/afweging en daarbij het

goed doorlopen van het proces te bewaken. Indien overgegaan moet worden tot externe inhuur bij vervanging is de aanbeveling een 'taakanalyse op basis van noodzaak' mee te nemen in de afwegingen en de vervanging waar mogelijk niet zonder meer '1-op-1' te doen.

Tevens wordt aanbevolen de interne adviseurs op het gebied van HRM, inkoop en financiën eerder in het proces te betrekken.

Tot slot is gebleken dat er nog verbeteringen mogelijk zijn op de volgende punten:

- periodieke afstemming binnen het managementoverleg over 'inhuur derden' algemeen en in het bijzonder voor het gezamenlijk vinden van alternatieve interne oplossingen;
- optimaliseren van managementinformatie van de budgetten voor inhuur;
- om bestuur en management een beter zicht te geven op ontwikkelingen kan de (verantwoordings-) informatie in een meerjarig overzicht geplaatst worden;
- het proces voor het werken met mandaatbesluiten te vereenvoudigen;
- de monitoring tijdens en na de periode van inhuur te evalueren.

1 Nadere informatie over art. 213a onderzoek

Op basis van de gemeentewet artikel 213a dient het college periodiek onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur.

Artikel 213a

Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.

Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.

Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

Er bestaat al langer vanuit de raad de wens om zicht te krijgen op inhuur derden.

Na afstemming in het MT in september en een collegebesluit in oktober 2015 werd de raad over het onderwerp van onderzoek via de programmabegroting 2016 geïnformeerd.

Het onderzoek is een collegebevoegdheid (het gaat over uitvoeringstaken) en de in de rapportage genoemde aanbevelingen kunnen door college en managementteam benut worden in de afwegingen tot verbeteringen te komen.

2 Doelstelling/ waarom

2.1 Doelstelling en vraagstelling

In de voorgaande hoofdstuk werd al de achtergrond geschetst van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt nadere informatie gegeven over de wijze waarop de onderzoeksvraag wordt uitgevoerd.

Het *onderwerp* van het onderzoek is:

De inhuur van externen door de gemeente Texel in de periode 2014-2016.

De *doelstelling* van het onderzoek is:

Het college inzicht geven in het proces, de sturing op en de toegevoegde waarde van de inhuur van externen.

Centrale vraagstelling voor het onderzoek naar 'inhuur derden' is:

'Wat is de omvang van de externe inhuur binnen de gemeente Texel in de periode 2014-2016 en in welke mate vond die inhuur op een doelmatige en doeltreffende wijze plaats?'

Om een volledig antwoord te krijgen op bovenstaande vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek te behalen, richtte het onderzoek zich op antwoorden op de onderstaande onderzoeksvragen:

- 1 Wat is de financiële omvang van inhuur derden gedurende de jaren 2014 en 2015
(ontwikkeling, verhouding loonsom, wijze van verantwoording)
- 2 Is er beleid op het gebied van inhuur en hoe verloopt het proces inhuur van derden?
(Is er beleid geformuleerd, of andere regels of procedures? Hoe is het proces geregeld?, Motivatie voor het overgaan inhuur derden, voor- en nadelen)
- 3 Zijn voldoende maatregelen aanwezig om het proces inhuur van derden doelmatig en doeltreffend te laten verlopen?
(budgetbeheer, duidelijke afspraken over kosten etc, contracten, evaluatie?)
- 4 Welke verwachtingen zijn er ten aanzien van inhuur van derden?

2.2. Nadere uitwerking vragen

De in 2.1 genoemde vragen zijn als volgt nader uitgewerkt:

- 1 **Wat is de financiële omvang van inhuur derden gedurende de periode 2014 - 2016**
 - 1.1 Wat is de omvang van inhuur derden in de jaren 2014 - 2016, ook vergeleken met andere gemeenten?
 - 1.2 Hoe is de inhuur verdeeld naar type (categorieën)?
 - 1.3 Hoe hoog is het percentage inhuur van derden van de totale loonsom in de periode 2014-2016?
 - 1.4 Wat is de omvang van inhuur derden in de jaren 2014 - 2016, ook vergeleken met andere gemeenten?
 - 1.5 Inhuur bij vervanging bij ziekte
 - 1.6 Op welke wijze vindt verantwoording plaats?
- 2 **Is er beleid op het gebied van inhuur en hoe verloopt het proces van inhuur derden?**
 - 2.1 Is er beleid geformuleerd, of andere procedures en regels?
 - 2.2 Hoe is het proces geregeld?
 - 2.3 Hoe is het budgetbeheer en -bewaking geregeld?
 - 2.4 Wat zijn de belangrijkste redenen om tot inhuur over te gaan?
 - 2.5 Wordt er een afweging gemaakt bij de keuze voor inhuur en daarbij de keuze voor interne alternatieven betrokken?
 - 2.6 Welke voor- en nadelen zijn er te onderscheiden bij inhuur van derden?
- 3 **Zijn er aanvullende waarborgen om het proces inhuur van derden doelmatig en doeltreffend te laten verlopen?**
 - 3.1 Zijn/worden afspraken gemaakt over de kosten, de te leveren termijnen en kwaliteit?
 - 3.2 Worden afspraken vastgelegd in een contract?
 - 3.3 Vindt er een beoordeling plaats over kosten, termijnen en kwaliteit?
 - 3.4 Vindt er dossiervorming plaats op het gebied van inhuur?
- 4 **Welke verwachtingen zijn er in relatie tot inhuur van derden?**

In het hiernavolgende hoofdstuk 3 wordt kort iets gemeld over de onderzoekaankpak.

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen weergegeven op basis van bovenstaande vragen.

3 Aanpak onderzoek

3.1 Verzameling informatie

Onderzoekinformatie werd verzameld door middel van documentenonderzoek en interviews. Op basis hiervan zijn de bevindingen in dit document beschreven.

3.2 Definities

De reikwijdte van het onderzoek wordt ingekaderd door de centrale onderzoeksvraag en de onderzoeksvragen (zie 2.1. en 2.2).

Het gaat in dit onderzoek enerzijds om de doelmatigheid van inhuur; welke overwegingen hebben geleid tot inhuur? Daarnaast wordt gekeken naar het resultaat dat die inhuur heeft opgeleverd; het effect.

Dit onderzoek betreft inhuur van derden. Wat valt daar precies onder? De formele definitie van inhuur derden van het A&O-fonds gemeenten van de VNG luidt:

Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

Binnen dit kader vallen dan de volgende vormen van inhuur:

- specialistische deskundigheid;
- interim-management;
- projectmanagement;
- vervanging wegens ziekteverzuim.

Buiten deze definitie van extern inhuur valt:

- inhuur van deskundigheid op grond van een wettelijke verplichting. Hierbij moet gedacht worden aan de inzet van deurwaarders, re-integratiebedrijven, e.d.;
- uitbesteding van facilitaire dienstverlening, infrastructurele werken (inclusief ICT). Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd;
- inbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisaties binnen het concern, bijvoorbeeld in de vorm van shared services en de inhuur van medewerkers in bezit van een arbeidsovereenkomst met c.q. een aanstelling bij de gemeente;
- uitbesteding van algemeen verzorgende functies als bewaking, beveiliging, catering, groenvoorziening, verhuizingen, afvalverwerking, onderhoud gebouwen et cetera en voorzieningen voor het personeel, zoals scholing, opleidingen, studie, arbodienstverlening e.d.;
- het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk).

Bovenstaande werd de vrij formele definitie benoemd die mogelijk om toelichting vraagt. Vandaar hieronder een ‘vertaling’.

Gemeenten kunnen mensen in dienst hebben (vaste of tijdelijke contracten) op basis van een ambtelijke aanstelling. Dit is formatie en geen inhuur.

- Inhuur voor het verrichten van diensten (uitvoeren van opdrachten (capaciteit en deskundigheid) tegen betaling) zonder een directe aanstelling of arbeidsovereenkomst wordt gerekend tot inhuur. Dit kan direct (bv ZZP-ers) of via een bureau (bv uitzendorganisatie). Dit is inhuur.
- Wat niet onder inhuur valt zijn werkzaamheden van personen van uitbestede werkzaamheden (‘werken’), onderlinge uitruil van ambtelijk personeel tussen gemeenten en de inzet van personen van taken die uitbesteed zijn / op afstand zijn geplaatst als bijvoorbeeld werkzaam in gemeenschappelijke regelingen.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen beschreven zoals deze voortkomen uit het documentenonderzoek en de interviews.

4.1 Onderzoeksvraag1: Wat is de financiële omvang van inhuur derden in de periode 2014 - 2016?

In dit deel gaat het vooral om de cijfers met betrekking tot inhuur van de gemeente Texel in de periode 2014-2016, ook in vergelijking met andere gemeenten. In dit deel wordt ook informatie betreffende formatie genoemd. Deze dient in dit verband uitsluitend als ondersteunende informatie ten behoeve van vergelijking van de trend qua formatie van inhuur en formatie en ten behoeve van het berekenen van kengetallen. Voor de feitelijke informatie over formatie en inhuur is gebruik gemaakt van de beschikbare jaarrekeninginformatie van de gemeente Texel.

4.1.1. Wat is de omvang van inhuur derden in de jaren 2014 - 2016, ook vergeleken met andere gemeenten?

Door het A+O Fonds Gemeenten wordt elk jaar een onderzoek uitgevoerd naar de samenstelling en het verloop van personeel bij gemeenten, waaronder ook de externe inhuur.

Hieronder wordt zowel de ontwikkeling in formatie en inhuur in absolute zin in beeld gebracht, maar ook de relatieve verhouding qua ontwikkeling van beiden. Verder wordt vergeleken met andere gemeenten.

Formatie

Bij het onderzoek om inzicht te krijgen naar inhuur is het ook van belang dit af te zetten naar de formatieve ontwikkelingen in het algemeen.

In de periode voorafgaand aan de onderzoeksperiode is de organisatie sterk gekrompen. Een eventuele toename van inhuur zou in deze te verwachten zijn (en is trouwens ook wel een indruk die bestaat).

Daarnaast geeft de verhouding 'vast personeelsbestand' - 'inhuur' een indruk van de flexibiliteit van de organisatie.

Voor de jaren 2014 tot en met 2016 zijn in onderstaande tabel de ontwikkelingen in kaart gebracht en in vergelijking gebracht met andere gemeenten:

Gemiddeld aantal fte per 1000 inwoners	2014	2015	2016
Alle gemeenten	15,1	14,8	15
Gemeenten met inwonertal 20.000-50.000	6,4	6,3	6,3
Gemeenten met inwonertal 10.000-20.000	7,1	7,9	8,0
Gemeente Texel, aantal fte per 1000 inwoners (op basis werkelijke bezetting) (*)	8,9	9,2	9,3
Begrote formatie in het verslagjaar in fte	169,14	150,67	154,96
Feitelijke bezetting in verslagjaar in fte	152,05	147,42	146,13
bronnen: Personeelsmonitor Gemeenten van het A&O Fonds, Jaarrekeningen gemeente Texel (*) Fluctuaties in de berekening als gevolg van verloop inwonertal			

Bovenstaande tabel laat het volgende beeld zien:

- de vaste formatie van de gemeente Texel daalt. Ook na de reorganisatie in 2013/2014 als onderdeel van het meerjarige organisatie-ontwikkelingstraject is de neerwaartse trend zichtbaar;
- de reeds sterke reductie die in de voorliggende periode werd gerealiseerd is door gezet. In de periode 2010 (werkelijk 185,1 fte) tot 2014 (begroot 169,14 fte) werd een grote reductie van het personeelsbestand gerealiseerd door een periode van vacaturestop, interne mobiliteitsmaatregelen

en het organisatieontwikkelingstraject (compactere organisatie, werken met een managementlaag minder).

Gemeente Texel kent verhoudingsgewijs een hoge ratio van aantal fte's per 1000 inwoners. Kleine gemeenten hebben dit doorgaans vanwege 'schaalnadelen'. Voor Texel geldt dat wij ook traditioneel meer werkzaamheden zelf (zijn blijven) uitvoeren. Deels te verklaren vanuit de eilandpositie, tegelijkertijd ook gebaseerd op het 'zelf willen doen'. Tot slot zijn er taken waarvoor we als gemeente vanwege het toerisme of aantrekkelijkheid qua locatie een groter volume kennen (bijvoorbeeld meer vergunningaanvragen, meer verblijfs- en horeca-inrichtingen, meer huwelijken, etcetera).

In de totale afgelopen periode (vanaf 2010) heeft wel als gevolg van de organisatieontwikkeling (op basis van de notitie 'Regie naar slagvaardiger en compactere organisatie') een kentering plaatsgevonden en is de totale personele omvang sterk gereduceerd.

Tot slot: als gevolg van de decentralisaties Sociaal Domein zijn er in de afgelopen jaren ook nieuwe taken en functies bijgekomen. Dit heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld. Binnen het genoemde totale personeelsbestand 2016 (werkelijk) is 10,5 fte verbonden aan deze uitvoering van nieuwe taken.

Inhuur Texel

De totale kosten van inhuur in de afgelopen jaren worden elk jaar verantwoord in de jaarrekening van de gemeente Texel.

Hoe het totaalbudget van inhuur zich in de afgelopen 3 jaar heeft ontwikkeld wordt zichtbaar in onderstaande tabel:

Inhuur Texel in euro's	2014	2015	2016
Inhuur totaal	2.868.638	2.347.027	2.065.981
bronnen: Jaarrekeningen gemeente Texel			

Uit de tabel wordt duidelijk:

- in de periode 2014 tot en met 2016 is de omvang van de inhuur aanzienlijk is verminderd.

4.1.2 . Hoe is de inhuur verdeeld naar type (categorieën)?

Tot en met 2014 werd de externe inhuur op de volgende wijze bijgehouden en verantwoord in de jaarrekening:

grootboek	omschrijving
430000 inhuur personeel	personeel dat ingehuurd is voor bepaalde projecten binnen het gemeentehuis (pilot drank en horeca, brandveiligheid)
430010 inhuur vervanging bij langdurige ziekte	personeel dat ingehuurd is in verband met ziek personeel. Het gaat vaak om functies die vervangen moeten worden vanwege bedrijfsvoering (zoals baliefuncties).
430030 inhuur tijdelijke vervanging binnen formatie	personeel dat ingehuurd is in verband met niet ingevulde vacatureruimte (vertrokken medewerkers)
434313 externe verwerking	voornamelijk betrekking op uitbesteding van verwerking van de salarisadministratie
434394 advieskosten derden expertise	waar we als organisatie zelf niet over beschikken (bv. externe onderzoeken, advocaatkosten)
434450 werkzaamheden derden	voornamelijk uitvoerende werkzaamheden die buiten het gemeentehuis verricht worden (wabo, bouwaanvragen, milieu. centrum voor jeugd en gezin, dorpswachten)

Deze wijze van registreren was vooral gebaseerd op de financiële administratie. In de praktijk bleek vaak onduidelijkheid te zijn op welke wijze de inhuur te boeken en een snelle verantwoording en onderbouwing van kosten van inhuur bleken moeilijk te verstrekken. Dit bleek in 2015 naar aanleiding van vragen over de halfjaarrapportage.

De oorzaken lagen in overlap, onduidelijkheid 'waar te boeken' en het gegeven dat in het kader van organisatieontwikkeling bij een aantal teams niet alleen met vaste formatie wordt gewerkt, maar ook met een budget ten behoeve van een flexibele schil.

Op grond hiervan werd een verbetertraject ingezet waarbij ook in afstemming met de gemeenteraad een nieuwe categorisering van inhuur werd afgesproken.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de regulier in de begroting beschikbare budgetten voor inhuur en de extra door de raad beschikbaar gestelde budgetten voor specifieke inzet voor projecten en dergelijke. Hiernavolgend wordt een schema getoond van de overeengekomen categorisering.

	Type	Specifiek	Dekking vanuit	
1. Reguliere begroting vast Gericht op continuïteit en (reeds) voorziene opvang pieken	Vaste Formatie (vaste personeelsbezetting, goedgekeurde formatie)	Vaste formatie	Regulier P-budget	Geen inhuur, toegevoegd voor totaaloverzicht
		Tijdelijk dienstverband	Geaandeerde personeelsbudgetten, dus regulier P-budget waaronder flexibele schil	Formeel geen inhuur, maar tijdelijke aanstelling
		Tijdelijke vervanging vanwege vacatures	Vacatuurruimte binnen P budget (vrijvallende loonsommen)	Vervanging binnen de toegestane formatie
		Tijdelijk vervanging bij ziekte, zwangerschap	- Budget ziektevervanging - vacatuurruimte binnen P-budget	Vervanging binnen de toegestane formatie en budget ziektevervanging
		Extra inzet vast vanwege taakuitbreiding - afweging Zelf doen, samenwerken, uitbesteden	Op basis van akkoord van raad voor uitzetting formatie	Uitzetting reguliere begroting op basis van raadsbesluit bij begroting
	Reeds benoemde inzet inhuur personeel	Flexibele inzet van menskracht	Reeds onderdeel van de reguliere begroting	Inzet budget binnen de goedgekeurde omvang binnen de begroting en binnen de beleidstaken
2. Flexibele schil	Reeds uitbestede werken of diensten	Vaste werkzaamheden die we reeds door anderen in opdracht laten uitvoeren (inkoop diensten of werken)	Onderdeel van de reguliere begroting van beheerstaken	Inzet budget binnen de geaandeerde begroting
		Inzet expertise of extra - kan inhuur, inkoop of stage/traineeship betreffen	Flexibele schil: in budget benoemd deel P-begroting.	Inzet budget binnen de goedgekeurde omvang binnen de begroting en binnen de beleidstaken
3. Inzet projecten en tijdelijk werk Gericht op specifieke (Intern niet aanwezig kennis) of extra inzet (vanwege ontbreken capaciteit) op basis van besluiten raad en/of college	Tijdelijk inhuur personeel derden	Inkoop diensten en/of werken vanwege extra inzet en/of expertise	Op basis van besluit college en/of raad: - beleidsopdrachten - onderzoeksopdrachten - tijdelijke overige werkzaamheden Specifiek qua doel, tijd, budget	Kan ook betrekking hebben op tijdelijke vervanging van eigen medewerkers (uitgezonderd noodzaak specifieke expertise)
	Projecten en tijdelijke werkzaamheden	Tijdelijke inhuur vanwege extra inzet of expertise		
4. Overig Stage en ervaringsplaatsen	Tijdelijke werken leerplekken	Gericht op opdoen werkervaring en ontwikkeling	- Budget flexibele schil - Budget voor trainees/stages etc	Zicht op mate waarin stagiaires en trainees worden ingezet

Deze indeling wordt vanaf het jaarverslag 2015 en de programmabegroting 2016 gebruikt ten behoeve van de verantwoording van inhuur.

Zoals destijds ook aan de raads- en commissieleden gemeld betekent de andere categorisering wel dat we de vergelijkbaarheid in de loop der jaren weer kunnen opbouwen vanaf het jaarverslag 2015.¹

Het beeld van de periode 2014-2016 is als volgt:

	2014		2015	2016
430000 inhuur personeel	1.086.115	Inhuur tijdelijk vanwege vacatures (binnen vastgestelde formatie)	483.821	230.148
430010 inhuur vervanging bij langdurige ziekte	6.137	Inhuur vervanging bij ziekte	283.145	228.167
430030 inhuur tijdelijke vervanging binnen formatie	203.141	Inzet flexibele schil	664.314	556.307
434313 externe verwerking	42.562	Projecten: Inkoop diensten/inhuur tijdelijk (conform projecten en activiteiten in de programmabegroting)	132.952	1.051.359
434394 advieskosten derden expertise	711.872			

¹ Voor onszelf hebben we de inhuur nader gecategoriseerd in verband met het goed kunnen beheren van budgetten (waar wordt de inhuur van betaald). Tot en met 2014 hanteerden we 'boekhoudkundige' uitgangspunten. Het traject om te komen tot een nieuwe indeling heeft geleid tot een onderverdeling die meer werkbaar is en die ook de inhuur duidelijker koppelt aan budgetten waarmee de inhuur mogelijk gemaakt wordt. Deze 'interne' categorisering doet verder geen afbreuk aan de definitie inhuur zoals we die hanteren en gehanteerd hebben (meer een sub-ordening gericht op betere beheersing).

434450 werkzaamheden derden	818.811	Overig, reeds benoemde inhuur (binnen reguliere programmabegroting)	782.795	
Totaal	2.868.638	Totaal	2.347.027	2.063.981
bronnen: Jaarrekeningen gemeente Texel				

Uit de tabel blijkt dat :

- dat de inhuur in de periode 2014 - 2016 aanzienlijk verminderd is.

Vanwege de trendbreuk in verantwoording van cijfers over inhuur is de vergelijking tussen jaren op basis van een onderverdeling naar categorieën inhuur vanaf 2015 pas echt goed te doen.

Het is een aandachtspunt de verantwoording voor de verschillende categorieën ook op een juiste wijze te blijven doen (in 2016 zijn twee categorieën samengevoegd).

4.1.3. Hoe hoog is het percentage inhuur derden van de totale loonsom in de periode 2014-2016?

In onderstaande tabel wordt de relatieve verhouding van inhuur ten opzichte van de vaste loonsom (vaste formatie) inzichtelijk:

Texel	2014	2015	2016
Loonsom Texel (medewerkers ex bestuur)	9.637.396	9.244.802	9.228.045
Inhuur totaal	2.868.638	2.347.027	2.065.981
% inhuur van de totale loonsom	22,9	20,2	18,3
(*) Uitgaven aan externe inhuur uitgedrukt in procenten van de loonsom plus externe inhuur, 2014 - 2016			

Uit de tabel wordt duidelijk dat:

- zowel voor loonkosten als voor de kosten van inhuur in de periode 2014 - 2016 is een dalende lijn zichtbaar;
- dit vertaalt zich ook in het percentage van kosten inhuur ten opzichte van personeelskosten plus kosten inhuur.

4.1.4. Wat is de omvang van inhuur derden in de jaren 2014 - 2016, ook vergeleken met andere gemeenten?

In onderstaand overzicht zijn de gegevens opgenomen over de jaren 2014, 2015 en 2016. De informatie van de gemeente Texel in onderstaande tabel afgezet tegen de gemiddelden van andere gemeenten:

Vergelijking	2014	2015	2016
Alle gemeenten	13	15	16
Gemeenten met inwonertal 20.000-50.000	10	14	13
Gemeenten met inwonertal < 20.000	10	15	16
Gemeente Texel	22,9	20,2	18,3
(*) Uitgaven aan externe inhuur uitgedrukt in procenten van de loonsom plus externe inhuur, 2014 - 2016			

Uit de tabel blijkt:

- dat de ontwikkelingslijn bij andere gemeenten stijgt, en die van de gemeente Texel daalt;
- gemeente Texel kent een hoger aandeel inhuur. Dit is mede te verklaren door het gegeven dat in het kader van organisatieontwikkeling de organisatie compacter geworden en ingezet werd op een

meer wendbaarder en flexibeler organisatie. Binnen de inhuur is ook een deel 'flexibele schil opgenomen'. Indien niet gekozen was voor een 'flexibele schil' zou het volume vaste medewerkers groter zijn, het aandeel inhuur lager zijn en daarmee ook het percentage dalen.

4.1.5. Inhuur bij vervanging bij ziekte

Eén van de categorieën inhuur heeft betrekking op 'vervanging bij ziekte'. Hiervoor is in de begroting een apart budget opgenomen. Dit budget is relatief klein in verhouding tot de totale loonsom: momenteel namelijk € 114.000 op jaarbasis voor de gehele organisatie. In 2010 is vanuit bezuinigingsoverwegingen een besluit genomen om dit budget dat aanvankelijk € 370.000 bedroeg terug te brengen.

Destijds was de redenatie van het bestuur: 'liever niet vooraf te ruim begroten, maar indien nodig is een uitbreiding van het budget honoreren'.

Omdat we de laatste jaren te maken hebben met overschrijdingen van het budget is in dit onderzoek het verloop van het ziekteverzuim (ook ten opzichte van anderen) in beeld gebracht.

Ziekteverzuim cijfers	2014					2015					2016				
Alle gemeenten	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E
	5,1	0,9	0,8	2,5	0,9	5,3	1,1	1,0	2,7	0,6	5,6	0,9	1,0	2,8	0,9
Gemeenten met inwonertal 20.000-50.000	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E
	4,8	0,9	0,9	2,4	0,6	4,9	1,0	0,9	2,5	0,5	5,1	0,9	0,8	2,7	0,8
Gemeenten met inwonertal < 20.000	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E
	4,4	1,0	0,7	2,3	0,4	4,8	1,0	0,8	2,2	0,8	4,9	1,0	0,7	2,4	0,8
Gemeente Texel	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E	T	K	M	L	E
	5,5	0,91	0,63	4,0	0	6,4	0,7	0,9	3,0	1,6	6,71	0,9	1,0	3,3	1,7
Toelichting: T = Totaal ziekteverzuim K = Kort (max 7 werkdagen) M = Middellang (8-42 werkdagen) L = Lang (43 - 365 werkdagen) E = Extra lang (meer dan een jaar) Kleurindicatie: <i>gelijk of lager dan gemiddeld</i> , <i>hoger dan gemiddeld</i> (vooral vergeleken met gemeenten < 20.000)															

Over de afgelopen jaren is te zien dat er zowel landelijk, als bij gemeenten in de vergelijkbare inwonersklassen een lichte stijging van het ziekteverzuim te zien is. Tevens valt te zien dat in bijna alle gevallen het lange ziekteverzuim circa de helft van het ziekteverzuimcijfer veroorzaakt.

Op basis van de beschikbare informatie in bovenstaande tabel wordt het volgende duidelijk:

- het ziekteverzuim (totaalcijfer) bij de gemeente Texel is gemiddeld hoger dan bij andere gemeenten;
- het overall-beeld qua verdeling van de verschillende onderdelen van het ziekteverzuim stemt overeen met dat van het gemiddelde van andere gemeenten;
- het langdurig (L) en extra langdurig ziekteverzuim (E) is de oorzaak dat op Texel het ziekteverzuimpercentage hoger is in vergelijking met gemiddelden van andere gemeenten;
- voor wat betreft het kortdurend (K) en middellang ziekteverzuim (M) stemt het patroon overeen met dat van het gemiddelde van andere gemeenten of doet de gemeente Texel het zelfs iets beter;
- in 2016 is zichtbaar dat het middellang verzuim (M) van de gemeente Texel hoger wordt dan de gemiddelden van andere gemeenten.

Het langdurig en extra langdurig ziekteverzuim heeft in de meeste gevallen te maken met oorzaken buiten de werksfeer: als gevolg van ernstige ziekten en/of ongevallen. Dit is nauwelijks of niet beïnvloedbaar.

In de afgelopen jaren werden regelmatig vragen gesteld over overschrijding op het budget vervanging ziekteverzuim. Het overschrijden van het budget vervanging ziekteverzuim wordt snel overschreden, vanwege de volgende factoren:

- het in de begroting beschikbare bedrag is erg laag, mede als gevolg van de eerdergenoemde bezuinigingskeuze in 2010;
- een sterker optreden van moeilijk of niet beïnvloedbaar ziekteverzuim (langdurig en extra langdurig);
- een kleinere organisatie, waardoor onderlinge opvang en vervanging moeilijker is terwijl bepaalde functies wel uit oogpunt van het waarborgen van dienstverlening vervangen moeten worden.

Binnen de organisatie wordt niet zomaar direct vervangen in geval van ziekteverzuim. Urgentie ligt wel bij die functies waar de directe dienstverlening aan burgers in gedrang kan komen (gemeentewerken en publieksbalie). In 2016 was het beeld bijvoorbeeld als volgt: op basis van het ziekteverzuim van 6,71% was omgerekend circa 10,4 fte niet voor inzet beschikbaar. De feitelijke omvang van inhuur bedroeg circa 3 fte (berekening op basis inhuur ziektevervangende naar rato gemiddelde inhuurkosten per uur). De overige 7 fte die niet beschikbaar waren voor inzet, zijn niet vervangen en op een andere wijze opgelost.

Aanbevelingen:

- omdat het budget ziektevervangende onder druk staat zijn er de volgende mogelijkheden:
 - handhaven huidige lijn ('krap begroten, maar tegelijk wel ruimhartiger honoreren als het nodig is');
 - het budget vervangende bij ziekte verhogen. Dit hoeft niet perse op basis van het gemiddelde totale ziekteverzuimpercentage te zijn.
- om een duidelijk beeld te krijgen van de trend van ziekteverzuim wordt aanbevolen te werken met meerjarige rapportages en niet alleen het totaalcijfer te vermelden, maar ook de onderliggende categorieën ziekteverzuim (kort, middellang, lang, extra lang). Op basis van de trends die zichtbaar zijn kan ook het ziekteverzuimbeleid afgestemd worden.

NB

In de Programmabegroting 2018 een voorstel aan de raad gedaan om een budget van € 150.000 vrij te maken voor activiteiten gericht op ziekteverzuimpreventie .

4.1.6. Op welke wijze vindt verantwoording plaats?

De verantwoording van de inhuur derden vindt thans op de volgende wijze plaats:

- na afloop van elk begrotingsjaar wordt in paragraaf D van de jaarrekening door het college aan de raad een overzicht verschaft van de inhuur van derden. Dit conform de gemaakte afspraken voor de toepassing van verschillende categorieën (zie 4.1.2);
- indien er sprake is van een grote budgetafwijkingen informeert het college de raad via de halfjaarrapportage. In 2015 werd dit bijvoorbeeld ook vergezeld van een voorstel tot begrotingswijziging om dat meer budget nodig was voor het budget 'vervangende bij ziekte'.

Om de verantwoording over inhuur en ziekteverzuim in het jaarverslag te verbeteren zijn er een aantal mogelijkheden:

- bij de verantwoording worden cijfers gepresenteerd per verslagjaar. Om een duidelijker beeld te geven van de ontwikkeling van inhuur en ziekteverzuim is het aan te bevelen een beeld van meerdere jaren te geven (dus niet alleen het verslagjaar);
- bij de vergelijking met andere gemeenten is het aan te bevelen niet alleen het gemiddelde van alle Nederlandse gemeente te presenteren, maar ook het gemiddelde van gemeenten in dezelfde grootteklasse;
- bij de verstrekking van de informatie over ziekteverzuim is (naast het meerjarig beeld) juist van belang naar de verzuimduur te kijken en ook dit te vergelijken met andere gemeenten.

Binnen de organisatie zelf is inhuur van derden geen expliciet en formeel gesprekspunt binnen het managementoverleg. Waar van toepassing wordt dit besproken (bij budgetafwijkingen bijvoorbeeld) aan de hand van de bespreking van de halfjaarrapportage en het jaarverslag/jaarrekening.

Circa éénmaal per kwartaal voert de gemeentesecretaris samen met een financieel adviseur individueel overleg met de managers over de stand van zaken van onder andere de budgetten. In dat kader wordt, wanneer van toepassing, ook de gang van zaken over inhuur derden besproken.

De stand van zaken rondom inhuur wordt nog niet periodiek als gesprekspunt geagendeerd binnen het MT (het onderwerp ziekteverzuim wel). In de interviews gaven een aantal managers aan dat het nuttig is om 'inhuur' periodiek te agenderen.

Aanbeveling:

- Periodiek binnen het MT de stand van zaken 'inhuur' agenderen.

Over 'gevoel' en 'cijfers'

Het algemene beeld is: er is veel (of meer) inhuur. Vanuit de cijfers krijgen we een ander beeld. Is dit te verklaren? Een poging...

Mogelijke verklaringen:

- naast inhuur ook in de afgelopen periode ook flink wat wisselingen in het vaste personeelsbestand en ook een aantal nieuwe collega's op basis van taakuitbreiding gemeente vanwege de decentralisaties;
- we kennen ook een groot aantal stagiaires;
- voor een aantal inhuurkrachten geldt dat zij relatief kort aanwezig zijn voor kortere, vastomlijnde projecten;
- binnen de organisatie wordt nog niet optimaal intern gecommuniceerd over 'nieuwe gezichten' en de achtergrond.

Relatief veel onbekend gezichten in het gebouw en onbekendheid met de status kan wellicht bijdragen aan het beeld van 'veel inhuur'.

Binnen het bestuur leeft dit beeld ook:

- getriggerd door informatie over budgetoverschrijdingen of budgetaanvragen (bijvoorbeeld in relatie tot ziekteverzuim);
- in de afgelopen jaren ambitieus projecten-pakket, waarvoor ook inhuur voor specifieke expertise nodig is (of ter versnelling);
- in de laatste jaren is er een substantiële toename van contactmomenten tussen bestuur en organisatie (in verband met verbetering informatie en afstemming) waarbij men ook in toenemende mate kennismake met nieuwe gezichten.

4.2 Onderzoeksvraag 2: Is er beleid op het gebied van inhuur en hoe verloopt het proces van inhuur derden?

In dit deel gaat het met name over beleid, toepassing van procedures, het proces en budgetbewaking.

4.2.1. Is er beleid geformuleerd, of andere procedures en regels?

Beleid inhuur derden

Gemeente Texel heeft géén expliciete visie of beleid geformuleerd ten aanzien van inhuur van derden. Voor wat betreft het vastgestelde beleid is wel het inkoop- een aanbestedingsbeleid van toepassing en is op basis van de organisatieontwikkeling bij een aantal teams een (kleine) flexibele schil beschikbaar.

De keuze voor het werken met een kleinere compactere organisatie en het werken met een flexibele schil ter vergroting van de wendbaarheid is een strategische keuze. Deze beleidslijn is vastgelegd in de notitie ‘Dienstverlenend, compact, wendbaar, vervolgplan organisatieontwikkeling’ (collegebesluit september 2013).

Met de flexibele schil werd bewerkstelligd dat er bij een aantal teams in plaats van formatie een budget voor flexibel in te zetten personeelskosten beschikbaar kwam.

Deze strategische keuzes die gemaakt zijn in het kader van de organisatieontwikkeling zijn wel verwerkt in de teamplannen maar zijn nog niet verwerkt in een HRM-beleid.

Er is dus nog géén nader uitgewerkte organisatiebrede HRM-visie of -beleid op vraagstukken gerelateerd aan inhuur zoals: ‘welke kennis en expertise willen we zelf persé in huis hebben, hoe verhoudt inhuur zich tot de vaste personeelsformatie en tot het organisatie- en personeelsbeleid, wat zijn grenzen van inhuur ten opzichte van de loonsom.’

Er is wel vanuit HRM-adviseurs een notitie ‘Inhuur’ opgesteld. Deze heeft nog een conceptstatus en is nog niet binnen het MT besproken. Bij deze notitie is ook een model-procesbeschrijving gevoegd.

Vanuit de interviews met de managers kwam naar voren dat er wel behoefte is aan enige kaders m.b.t. inhuur maar dat dit tevens ingebed (of aangehaakt) kan worden aan een strategisch personeelsbeleid. In dat kader wordt ook van belang geacht aandacht te besteden aan de organisatie-strategie en zaken als loopbaanontwikkeling/interne mobiliteit en kennisopbouw/-ontwikkeling binnen de organisatie.

Aanbeveling:

- om in een te ontwikkelen organisatiebreed HRM-beleid ook ‘inhuur’ een plek te geven:
 - dit in relatie tot eerder gemaakte strategische keuzes om te werken op basis van een compactere en flexibelere organisatie;
 - en door e.e.a. ook in lijn te plaatsen met beleid ten aanzien van interne mobiliteit en loopbaanontwikkeling en kennisontwikkeling in de organisatie.

Zijn er andere regels of procedures waar men zich aan dient te houden?

Voor de inhuur van derden zijn het vastgestelde beleid en uitvoeringsregels op het gebied van aanbesteding en inkoop van de gemeente Texel van toepassing. Managers zijn op de hoogte van dit beleid en dit wordt doorgaans ook toegepast en getoetst (zie bij procedure).

Verder zijn intern uitvoeringsafspraken vastgelegd op de volgende gebieden:

- aangaan van contracten met uitzendbureau (TempoTeam) en Payrolling (Driessen);
- wijze van uniforme contractvorming met ZZP-ers in de vorm van een Overeenkomst tot Opdracht, dit ook in verband met recent gewijzigde wetgeving.

Tot slot zijn er een aantal in de praktijk gevormde impliciet afspraken:

- bij de aanwending van het budget vervanging bij ziekte wordt voorrang gegeven aan die taken waar de primaire dienstverlening aan klanten snel in geding kunnen komen. Dit zijn bijvoorbeeld taken bij

de balie (team Dienstverlening) en taken voor reiniging en beheer openbare ruimte (team Gemeentewerken);

- tevens bestaat de afspraak eerst goed te kijken naar andere (interne) alternatieven alvorens tot externe inhuur over te gaan (zoals hiervoor benoemd onderdeel van de afwegingen in het mandaatbesluit).

Uit de interviews met de managers kwam naar voren dat er wel wat meer duidelijkheid gewenst was (wanneer is wel/niet een mandaatbesluit nodig, duidelijkheid over aanwending budgetten), maar dat er geen behoefte is aan uitbreiding van interne regels. Juist enige handelingsruimte wordt al wenselijk gezien.

Wordt rekening gehouden met de regels voor inkoop- een aanbesteding?

Er wordt binnen de organisatie rekening gehouden met de regels voor inkoop en aanbesteding. Deze zijn ook bekend bij de managers en de toepassing ervan wordt ook getoetst.

In de praktijk blijkt wel dat bij een aantal projecten de aanvankelijk beoogde tijdsduur van inhuur langer te zijn. Hierdoor wordt in een aantal gevallen het drempelbedrag voor 1-op-1 inkoop van diensten overschreden.

Het Europese drempelbedrag voor het gunnen van diensten aan 1 aanbieder ligt op 209.000. Binnen het inkoop- een aanbestedingsbeleid heeft de gemeente Texel de drempel voor 1-op-1 inkopen van diensten gelegd op € 30.000 en op basis van aanvullende motivering en goedkeuring van de adviseur inkoop is de drempel € 70.000.

De drempel die het eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid stelt is strenger dan de Europese norm. Om rechtmatigheidsproblematiek bij onvoorziene verlengingen te voorkomen kan geopteerd worden om in het eigen Inkoop en aanbestedingsbeleid de drempel ruimer te stellen.

Aanbeveling:

- weeg bij een actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid af of het wenselijk is de drempel voor het 1-op-1 inkopen voor diensten te verruimen. Dit kan rechtmatigheidsproblematiek voorkomen.

4.2.2. Hoe is het proces geregeld?

Voor het proces 'inhuur derden' wordt thans nog geen vastomlijnd werkproces benut. De managers volgen in de praktijk wel soortgelijke stappen om te komen tot inhuur, maar geven daar wel op basis van eigen ervaringen en inzicht hun invulling aan.

Op basis van een interne werkafpraak in 2013 wordt wel een vaste werkwijze gehanteerd om te komen tot mandaatbesluit waarin de onderbouwing om over te gaan tot interne inhuur wordt gedaan. Deze opzet werd gemaakt om managers te faciliteren (zoals gewenst) in een meer eenduidige opstelling van een mandaatbesluit.

In dit mandaatbesluit wordt aandacht gegeven aan verschillende aspecten. De opzet van dit mandaatbesluit is opgenomen in onderstaand kader:

Basis voor gemandateerd advies verzoek t.b.v. personele inzet	
Naam manager	< spreekt voor zich>
Team	< spreekt voor zich>
Om welke globale invulling van functie / werkzaamheden gaat het?	< globale omschrijving → functie of samenstel werkzaamheden>
Welke omvang betreft het (fte of totaal aantal uren)	< spreekt voor zich>
Welke beoogde startdatum en einde	< start en einde exact aan te geven>
Motivatie van de (tijdelijke) invulling/aanstelling	< waarom is het noodzakelijk>

Zijn alternatieven verkend?	< niet meer doen/ andere invulling, intern oplossen binnen team, flexpool, stage- of trainee-opdracht, samenwerking met andere gemeenten/organisaties>
Totaal benodigd budget	< spreekt voor zich >
Waar wordt de inzet uit bekostigd?	< specifiek aan te geven vanuit welk budget en eventueel volgend op basis van welk college of raadsbesluit>
Specifieke vereisten qua ervaring, opleiding etc	< wat is nodig om de werkzaamheden te verrichten >
Specificatie uit te voeren werkzaamheden	< specifiek omschrijving werkzaamheden>
Welke wijze	<stage, uitzendbureau, tijdelijke aanstelling, motivatie waarom als ambtenaar en niet via uitzendbureau of soortgelijk construct>
Faciliteiten geregeld of meer nodig?	< zijn er nog faciliteiten nodig?>
Advies ondersteuning m.b.t. noodzaak	< advies van P&O-consulent, bij negatief advies een suggestie voor alternatief>
Advies bedrijfsvoering m.b.t. dekking	< advies van financieel-consulent, bij negatief advies een suggestie voor alternatief>
Akkoord directeur	Ja / Nee Datum en handtekening:
Eventuele opmerkingen directeur	

Het mandaatbesluit geeft in zekere zin ook richting voor de door te lopen stappen, inclusief de advisering van team Bedrijfsvoering (t.b.v. financiële dekking en de inkoopprocedure) en team Ondersteuning (voor de P&O-advisering) op basis waarvan de gemeentesecretaris/directeur zijn fiat geeft.

Het opstellen van het mandaatbesluit (inclusief de daarbij behorende vragen) is vanaf 2015 opgenomen in het zaakstelsel.

Via het mandaatbesluit voor inhuur wordt in elk geval standaard gevraagd om een onderbouwing of afweging van de beoogde inhuur op de volgende elementen:

- externe inhuur alleen indien noodzakelijk;
- afweging van andere/interne oplossingen (waar mogelijk flexibeler inzet eigen personeel / interne mobiliteit);
- beoordeling budgetmogelijkheden (is er budget en is het passend);

Verder is er sprake van een extra kritische blik door advisering (vooraf) en toetsing van de P&O-adviseurs, de financieel adviseurs en de inkoopadviseur (achteraf en t.b.v. finale besluitvorming door de gemeentesecretaris/algemeen directeur).

De fiattering van externe inhuur vindt plaats door de gemeentesecretaris/algemeen directeur (tenzij er reeds mandatering heeft plaatsgevonden naar de managers, bijvoorbeeld bij de flexibele schil).

Op basis van de analyse van de mandaatbesluiten van 2015 en 2016 is het volgende zichtbaar:

- het gebruik maken van de afgesproken werkwijze ter onderbouwing van (mandaat-)besluiten voor inhuur is 'traag' toegepast. Na de aanvankelijke werkafspraken in het MT einde 2013 is pas halverwege 2016 zichtbaar dat alle managers gebruik maken van het stramien (namelijk toen het digitaal opstellen van een mandaatbesluit geheel werd ingebed via een werkwijze in het zaakstelsel);
- in een aantal gevallen wordt duidelijk dat inhuur al plaatsvond (of het aantrekken van kandidaten al plaatsvond voordat er besluit genomen was);
- in veel gevallen is er sprake van een 1-op-1 vervanging op basis van een bestaande functie en heeft geen (zichtbare) taakanalyse plaatsgevonden voor noodzakelijk specifiek te vervullen taken. Dit leidt dan vervolgens niet tot een omschrijving van werkzaamheden en/of te vervullen taken maar door slechts het benoemen van een functie;
- de onderbouwing van de verkenning van alternatieve mogelijkheden intern (om inhuur te voorkomen) varieert sterk en is gemiddeld genomen zwak. In een aantal gevallen is dit niet gedaan (qua beschrijving) en of werd dit niet gedaan (qua handeling) of wordt slechts 'ja' als antwoord gegeven. Een duidelijke omschrijving van het verkennen van interne alternatieven is slechts in beperkte mate zichtbaar ter ondersteuning van de motivatie om tot inhuur te komen;
- de belangrijkste focus voor het mandaatbesluit ligt in het 'financieel dekkend' zijn.

Totaalbeeld is dat mandaatbesluiten niet altijd volledig en goed onderbouwd worden ingevuld, er een accent ligt op sec de financiële dekking en dat het doorgaans een 1-op-1 vervanging betreft. In een aantal gevallen is de inhuur reeds actief of wordt reeds aangetrokken voordat er een goedkeurend besluit genomen is.

Uit de interviewrondes werd duidelijk:

- adviseurs doorgaans laat of alleen aan het einde bij het proces betrokken om tot inhuur te komen (dus m.n. in de toetsende rol achteraf) en in mindere mate in de adviserende rol (vooraf);
- in een aantal gevallen waarbij sprake is van negatieve advisering door de adviseurs werd door managers een omweg bewandeld via de secretaris/directeur om de door hen gewenste inhuur toch te realiseren;
- het benutten van het zaaksysteem en werken met een mandaatbesluit wordt door een paar managers als lastig ervaren. Het benutten van de vragen als zodanig ter onderbouwing van het mandaatbesluit ziet men wel als een gegeven;
- ook blijkt dat bij het proces om te komen tot inhuur (of aanstelling nieuwe medewerkers in vaste dienst) het gebruik van meerdere mandaatbesluiten nodig te zijn. Vraag hierbij of dit vereenvoudigd kan worden;
- voor verschillende categorieën inhuur geldt een ander 'regime' qua mandaat. Voor een aantal budgetten (bijvoorbeeld flexibele schil) hebben managers al een volledig mandaat, voor andere budgetten (bijvoorbeeld vervanging bij ziekteverzuim) dient de manager een mandaatbesluit voor te leggen aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur. In de praktijk soms onduidelijk wat naar de gemeentesecretaris/algemeen directeur 'voor gezien/ter informatie' moet worden aangeboden en wat ter besluitvorming.

Aanbevelingen:

- beschrijf op hoofdlijnen het werkproces 'inhuur derden' (basisproces voor gehele organisatie);
- regel in dat proces ook gelijk duidelijk het onderscheid voor welke inhuur een mandaatbesluit nodig is en in welke gevallen het volstaat de gemeentesecretaris/algemeen directeur te informeren;
- neem in het werkproces de positieve ervaringen mee voor het werken met een vaste werkwijze voor het opstellen van een mandaatbesluit en advisering van Bedrijfsvoering en Ondersteuning;
- betrek de adviseurs tijdig en vooraf, en niet alleen aan het einde voor het 'goedkeurende vinkje';
- besteed meer aandacht voor de afweging van interne alternatieven en motiveer dit duidelijk in het mandaatbesluit;
- neem in de afwegingen mee of het mogelijk is om op basis van een taakanalyse binnen functie te bepalen welke taken strikt genomen direct om doorgang vragen en welke taken binnen een functie uitgesteld dan wel door anderen kunnen worden verricht (dit voorkomt dan 1-op-1 vervanging van een functie);
- bovenstaande 2 punten impliceren dus: minder accent op uitsluitend de financiële dekking;
- vereenvoudig het werken met mandaatbesluiten voor 'inhuur derden' (en aanstelling vaste medewerkers), vooral door het wegnemen van 'dubbele stappen';
- investeer waar nodig in digitale vaardigheden en/of werken met het zaaksysteem;
- handhaaf de toepassing van het basisproces binnen de organisatie.

Vanuit de accountsrapportage bij de jaarrekening 2016 was de aanbeveling van de accountant naar aanleiding van de uitgevoerde Verbijzonderde Interne Controle:

- Ontwikkel en standaardiseer de afspraken rondom inhuur van personeel

De omvang van het totaalbudget voor inhuur (meer dan € 2.000.000 in totaal op jaarbasis) en de politiek-bestuurlijke focus rechtvaardigen dit eveneens.

4.2.3. Hoe is het budgetbeheer en -bewaking geregeld?

Er zijn verschillende budgetten op basis waarvan inhuur kan worden geregeld. Vanaf het najaar 2015 wordt centraal in de organisatie gewerkt met één overzicht op basis van de geaccordeerde mandaten. De met het bestuur overeengekomen indeling voor de verschillende categorieën inhuur worden hierin ook bijgehouden. Door vanuit één centraal overzicht te werken en dit ook te koppelen aan de mandaatbesluiten werd een einde gemaakt aan informatie- en interpretatieverschillen tussen de adviseurs teams Ondersteuning en Bedrijfsvoering.

Managers voelen zich verantwoordelijk voor de inhuur en nemen daar zelf (of in afstemming met hun regievoerders/domeinhouders) initiatief toe. Eindverantwoordelijk is de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Ook al is de beslissing voor het aangaan van een bepaalde inhuur reeds volledig gemandateerd aan een teammanager, hij wil graag wel over alle inhuur worden geïnformeerd.

Managers sturen zelf op de budgetten voor zover het hun team aangaat. Er is rubriek inhuur 'vervanging bij ziekte' die centraal belegd is. Het budgetbeheer ligt bij team Ondersteuning, het 'recht' er gebruik van te maken geldt voor iedereen. Op dit vlak is er een te beperkte verantwoordelijkheidstoewijzing en beheersing. Juist uitgaven op dit vlak vragen dan minimaal om een afstemming in het MT als totaal. Op dit moment wordt dit vaak via 1-op-1 transacties met de gemeentesecretaris/directeur geregeld.

Managers die van uiteenlopende budgetten gebruik maken hebben wel behoefte aan duidelijkheid en/of houden voor zichzelf informatie bij over de stand van zaken van de verschillende budgetten. Zowel managers als adviseurs geven aan behoefte te hebben aan een managementinformatiesysteem dat snel en visueel inzicht geeft in de stand van zaken cq uitputting van budgetten.

Het bijhouden van eigen lijstjes (dubbel werk, niet centraal aangesloten) en het benutten van de beschikbare financiële overzichten (informatie wel beschikbaar maar niet optimaal en eenvoudig in gebruik) worden niet als effectief en efficiënt beschouwd.

Over de ontwikkeling van een managementinformatiesysteem waren al afspraken gemaakt, een eerste versie is in concept gereed. Verdere ontwikkeling en oplevering wordt in 2017 verwacht. Zowel voor het dagelijks werk als manager als voor verantwoordingsdoeleinden wordt een dergelijk systeem als functioneel gezien.

Managers geven aan periodiek overleg met projectleiders/regievoerders/domeinhouders binnen hun team voor wat betreft de budgetten en bewaken daarmee de stand van zaken. In de meeste gevallen valt dit samen met het deelbudgethouderschap binnen de teams. De periodiciteit van het overleg varieert van eens per kwartaal tot 2-wekelijks. Dit houdt ook verband met de 'dynamiek'-verschillen tussen de teams voor wat betreft projecten en de daarmee samenhangende inhuur.

Aanbevelingen:

- afronding van en implementatie van het managementinformatiesysteem;
- werkafspraken rondom inhuur vervanging bij ziekte op basis van bespreking in het MT en actieve monitoring van de stand van zaken van het budget.

4.2.4. Wat zijn de belangrijkste redenen om tot inhuur van derden over te gaan?

Op basis van de interviews met de gemeentesecretaris/directeur, managers en HRM-adviseurs werden de volgende redenen genoemd om tot inhuur van derden over te gaan:

- ontbrekende expertise/kennis;
- vervanging wegens ziekte;
- tijdelijke overbrugging bij vacatures;
- pieken in het werk.

Verder geven een paar managers aan dat inhuur ook belangrijk is voor kennisoverdracht. Door de inbreng van de inhuur wordt daarmee ook de eigen organisatie versterkt (lees: ontwikkelen medewerkers zich). Ook de 'frisse blik' van buiten werd als waardevol genoemd.

Binnen de organisatie zijn er wel verschillen tussen de teams:

- zo ligt er bij team Beleid een grotere accent op inhuur voor specifieke beleidstrajecten en/of projecten waar intern geen expertise voor beschikbaar is, of waar de benodigde specifieke kennis maar kort nodig is (specifiek voor één project): het is dan niet zinvol het specialisme onderdeel te laten worden van de vaste formatie;
- bij de teams Dienstverlening en Gemeentewerken wordt bijvoorbeeld naar verhouding meer ingehuurd om de dienstverlening voor basistaken te garanderen. Team Gemeentewerken kent doorgaans meer inhuur als gevolg van seizoensgebonden piekwerkzaamheden. In dit laatste geval wordt de basisinzet niet vastgesteld rondom pieken, maar sec voor de pieken extra ingehuurd;
- in een aantal gevallen wordt inhuur gepleegd om nog ontbrekende kennis. Doel van de inzet is dan ook gericht op kennisoverdracht en ontwikkeling van medewerkers binnen de bestaande formatie. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij team Gemeentewerken waar het planmatig werken betreft (IBOR en uitvoeringsplannen) en bij teams Dienstverlening en Bedrijfsvoering waar het om bedrijfsvoeringsaspecten in het sociaal domein gaat.

De inzet van inhuur heeft voor het grootste deel betrekking op de inhuur van specialisme/ontbrekende expertise. Doorgaans gekoppeld aan de projecten en activiteiten zoals die benoemd zijn in de Programmabegroting.

In de afgelopen periode is ook gebleken dat de arbeidsmarktsituatie voor bepaalde functies een probleem is. Reguliere functies zijn niet te vervullen, tijdelijke aanstellingen voor bepaalde werkzaamheden zijn daarmee ook niet te vervullen en dit betekent dat ook voor het voorzien in menskracht voor reguliere taken meer gebruik gemaakt moet worden van externe bureaus of ZZP-ers.

4.2.5. Wordt er een afweging gemaakt bij de keuze voor inhuur en wordt de aanwezigheid van interne alternatieven betrokken?

Ja, in beginsel wordt doorgaans door het management afgewogen of interne alternatieven mogelijk zijn voordat er tot externe inhuur wordt overgegaan. Deze afweging maakt onderdeel uit van de motivatie/onderbouwing in het mandaatbesluit. Zoals in 4.2.2. beschreven staat wordt ook in een aantal gevallen géén afweging gemaakt of wordt deze niet of zeer summier onderbouwd.

Uit interviews met de managers blijkt dat bij de verkenning van interne alternatieven doorgaans het meest wordt gekeken naar mogelijkheden binnen het eigen team en in mindere mate in de gehele organisatie.

Tegelijkertijd werden door de managers in de interviews aangegeven dat hier mogelijk nog wel wat winst te behalen valt:

- door in het MT nog meer dan nu gebruikelijk is onderling af te stemmen of er elders in de organisatie (buiten het eigen team) dus mogelijkheden zijn om te voorzien in de behoefte aan inzet en daarmee inhuur te beperken;
- het flexibel inzetten van medewerkers op andere taken ook meer te zien als onderdeel van personeelsbeleid. Interne mobiliteit snijdt dan aan twee kant: het beperkt externe inhuur en biedt ook tegelijkertijd ontwikkelings- en loopbaanmogelijkheden voor medewerkers binnen de vaste formatie. Een aantal managers geven aan dat dit ook nadrukkelijker onderdeel kan zijn van het strategisch personeelsbeleid;
- een laatste mogelijkheid is om specifiek op taakniveau (welke taken zijn kritisch en moet in worden voorzien) in plaats van op functieniveau (‘1-op-1’) te vervangen. Binnen een functie zijn er taken die wel om directe vervanging vragen, ook zijn er taken die een tijdje ‘uitstelbaar’ zijn.

De mogelijkheden voor interne alternatieven voor inhuur hangen natuurlijk af van de aard van de opdracht of werkzaamheden en de beschikbare kwaliteiten van medewerkers in de organisatie.

Door het ingezette traject van organisatieontwikkeling is ook een kwantitatief aspect van belang: de omvang van de organisatie is in de afgelopen jaren sterk verminderd. Dit beperkt uiteindelijk de interne flexibiliteit van de organisatie: de kans wordt groter dat het intern opvallen van een 'gat' elders in de organisatie tot bezettingsproblemen leidt.

Aanbevelingen:

- besteed nadrukkelijker aandacht aan het verkennen van interne alternatieven, ook vanuit het perspectief van loopbaanontwikkeling;
- benut waar mogelijk taakanalyse binnen de functie om nut en noodzaak af te wegen voor vervanging (en daarmee voorkomen van een 1-op-1 vervanging);
- meer afstemming tussen managers in het MT om vanuit organisatiebreed perspectief interne alternatieven te verkennen om inhuur te beperken en loopbaanontwikkelingsmogelijkheden te vergroten.

4.2.6. Welke voordelen en/of nadelen zijn er te onderscheiden bij de inhuur van derden?

Over externe inhuur, met name over inhuur door overheidsinstanties, laat landelijk eens in de paar jaar een discussie op. Meestal ligt de oorzaak daarvoor in vragen rond kosten(reductie).

Ook wordt regelmatig nagedacht over de functie die externe inhuur zou moeten hebben: het invullen van 'ziek en piek', of inzet voor beleidsadvies en onderzoek?

Als achtergrondinformatie worden hieronder voor- en nadelen van externe inhuur op een rij gezet:

Voordelen	Nadelen
<u>Kosten:</u> Externe inhuur... - voorkomt de opbouw van een omvangrijk ambtelijk apparaat (in verband met taken en verplichtingen) - reduceert het risico van sociale lasten (bijvoorbeeld door langdurige ziekte) - biedt mogelijkheden voor het afsluiten van voordelige raamcontracten en prijsafspraken, uurtarieven, etc. (zeker in tijden van recessie). - is financieel voordelig in verband met de mogelijkheid om flexibel in te zetten. - tijdelijk opvullen vacatures, ook om geen rechtspositionele consequenties te doen ontstaan (bijvoorbeeld wachtgeldverplichtingen). <u>Capaciteit kwantitatief:</u> Externe inhuur... - kan flexibel worden ingezet: inhuur kan makkelijk verlengd of stopgezet worden; kan voor een korte tijd worden ingezet; uren kunnen tussentijds worden verminderd. - biedt de mogelijkheid om afscheid te nemen of vervanging te krijgen als de verwachte kwaliteit van de geleverde diensten tegenvalt. - kan een strategische keuze zijn in verband met op handen zijnde samenwerking (met andere gemeenten, in regionaal verband of met commerciële organisatie) <u>Capaciteit kwalitatief:</u> Externe inhuur... - is soms noodzakelijk wanneer specifieke expertise op korte termijn niet intern beschikbaar of aanwezig is (een lange inwerktijd is dan onwenselijk). - zorgt voor snellere toegang tot aanpalende expertise en informatie (deskundigheid op beleidsveld, beschikbaarheid benchmarkgegevens, etcetera). - vanwege expertise is een relatief klein aantal uren nodig om resultaat te behalen. - kan het financiële risico voor de uitvoering van een project verkleinen omdat afspraken worden gemaakt met inhuurbedrijf over dat risico.	<u>Kosten:</u> Externe inhuur... - zorgt voor een risico wanneer de uitlenende organisatie failliet gaat. - is veelal duurder (een externe onderzoeker of projectleider kost bijvoorbeeld 2 - 3 keer zoveel als eigen medewerkers). <u>Capaciteit kwalitatief/ kwalitatief:</u> Externe inhuur... - zorgt er voor dat kennis na afronding weer verdwijnt en geen (of beperkte) opbouw van eigen expertise plaatsvindt. - is onnodig als er (eigenlijk) voldoende capaciteit kwantitatief / kwalitatief in huis is. <u>Organisatie:</u> Externe inhuur... - zorgt dat er vanuit de organisatie minder regie is op de werkzaamheden. - zorgt er voor dat het lastig is om consistentie in wijze van uitvoeren en rapporteren te behouden, bij gelijksoortige (uitbestede) onderzoeken/ rapportages. - verstoort de leermogelijkheden en de uitdagingen voor het eigen personeel worden verminderd. - staat verder af van de organisatie waardoor de lijnen langer zijn. Dit kan de medewerking van personeelsleden belemmeren. - kan niet werken in een politiek gevoelige omgeving met gegevens die niet naar buiten mogen komen. - voorbereiden kost (in verhouding) te veel (doorloop)tijd. - inwerken/begeleiden kost meer tijd dan zelf doen en/of kost relatief veel tijd. - inhuren zorgt er voor dat er minder urgent een discussie over taken en formatie wordt gevoerd. - kan bij vervanging van eigen personeel niet dezelfde continuïteit bieden.

Organisatie: Externe inhuur... - is ook een re-integratieplaats voor werknemers uit andere gemeenten (bijvoorbeeld vanuit de regio). - zorgt voor nieuwe kennis en kunde in de organisatie. - heeft soms meer gewicht en kan daardoor de medewerking vanuit de organisatie vergroten. - heeft gezag en dat kan een positief effect hebben op het project (bijvoorbeeld: vreemde ogen dwingen; de betekenis die wordt toegekend aan uitspraken van de externe). - heeft een opdrachtnemers rol tegenover de organisatie en dit kan doorwerken in het project (bijvoorbeeld: snelheid uitvoering onderzoek; doorlooptijd onderzoek).	
--	--

4.3 Onderzoeksvraag 3: Zijn er aanvullende waarborgen om het proces inhuur van derden doelmatig en doeltreffend te laten verlopen??

In de vorige paragraaf werden zaken als beleid, proces, budgetbewaking en redenen om over te gaan tot inhuur al aangehaald. In deze paragraaf een aantal aanvullende elementen.

4.3.1. Zijn/worden vooraf afspraken gemaakt over de kosten, de te leveren termijnen en kwaliteit?

Vooraf wordt door het management aangegeven waarvoor de inhuur nodig is. De specificiteit van de opdracht verschilt naar de aard van de opdracht:

- voor uitvoeringsklussen (bijvoorbeeld digitalisering archief, afhandeling taxaties, specifiek implementatietraject Mozard) is het eenvoudiger om duidelijke afspraken te maken (dit geldt ook voor kwaliteitsaspecten);
- voor beleidstrajecten en projecten is de omschrijving wel te maken maar is deze moeilijker in expliciete opleverafspraken te vervatten (dit geldt ook voor kwaliteitsaspecten).

In algemene zin wordt verondersteld dat binnen een bepaald werkterrein wel wordt gewerkt conform de gangbare kwaliteitsvereisten.

Over de duur/doorlooptijd worden afspraken gemaakt. Dit is ook onderdeel van het mandaatbesluit.

De aanvankelijk beoogde duur wordt in de praktijk wel eens overschreden vanwege:

- langer dan voorziene duur van ziekte;
- weerbarstigheid van het proces of traject (overleg met externen en andere externe factoren, oponthoud besluitvormingsproces).

In de organisatie is thans een implementatietraject voor projectmatig werken bezig. In dit traject veel aandacht besteed aan planning en beheersing, De variabelen kosten, tijd en menskracht maken daar onderdeel van uit.

Door een aantal managers (met name hen die met projecten te maken hebben) wordt verwacht dat de concrete doelomschrijving (resultaten) etcetera daardoor verbeterd worden.

4.3.2. Worden afspraken vastgelegd in een contract?

De gemaakte afspraken over inhuur worden vastgelegd in de overeenkomsten met Driessen, TempoTeam en/of afzonderlijke bureaus of ZZP-ers.

4.3.3. Vindt er een beoordeling plaats over de kosten, termijnen en kwaliteit?

De voortgang van een project wordt door de managers in algemene zin gevolgd. Daarbij hoort ook de afstemming v.w.b. de inhuur. Managers doen dit zelf of in samenspraak met projectleiders/regievoerders/domeinhouders.

Daar waar gesignaleerd wordt dat de inhuur niet voldoet aan de verwachtingen worden ook nadere afspraken gemaakt en/of de inhuur beëindigd.

De beoordeling/voortgangsbewaking wordt in het algemeen niet expliciet vastgelegd.

De mate van toetsing is mede afhankelijk van de concreetheid van het project:

- de kwaliteit van taxaties vertaald zich in het aantal (terechte) bezwaarschriften;
- de mate waarin een traject voor beleidsvoorbereiding heeft plaatsgevonden is complexer qua evaluatie en monitoring, ook vanwege het aantal succesbepalende factoren.

4.3.4. Vindt er dossiervorming plaats op het gebied van inhuur? Zo ja hoe?

Dossiervorming achteraf wordt niet gedaan (althans ook niet vastgelegd).

Professionele bureaus en ZZP-ers vragen zelf wel tussendoor en na afronding om een evaluatie.

Aanbevelingen:

- waar mogelijk concretisering van de opdrachtformulering vooraf (beoogd neveneffect van het traject projectmatig werken);
- apart aandacht voor het werk van de inhuur lopende de tijd van inhuur en na afloop;
- ervaringen op basis van werken met bureaus ook vastleggen. Dit kan ook een onderwerp van periodieke bespreking zijn in het MT.

Verwacht kan worden dat als aan de voorkant meer aandacht is voor het 'waarom' en 'wat' van de inhuur ook de voortgangsbewaking en de evaluatie achteraf (over hoe is het gegaan') makkelijker is. De kwaliteit van (voortgangs-)evaluaties wordt beter en makkelijker door concretere resultaatsbeschrijvingen aan de voorkant.

4.4. Onderzoeksvraag 4: Welke verwachtingen zijn er in relatie tot inhuur van derden?

In dit deel wordt het algemene beeld vanuit het management en bestaande wensen beschreven.

Door het management wordt inhuur als een belangrijk gegeven gezien. Niet alleen ter vervanging van wegens ziekte, voor de overbrugging van een vacatureperiode of het opvangen van pieken in het werk maar vooral voor de inbreng van kennis en expertise en de frisse blik van buiten.

Dit zijn de 'gebruikelijke' motivaties voor inhuur. Tegelijkertijd wordt ervaren dat juist in het kader van organisatieontwikkeling het ook van belang is dit via inhuur te doen:

- ter ondersteuning van ontwikkel- of transformatietrajecten binnen teams (bijvoorbeeld in relatie tot ontwikkelingen in het sociaal domein);
- voor de ontwikkeling van medewerkers, in de vorm van training on-the-job. De inhuur draagt tijdens zijn werk ook bij aan de opbouw van kennis en expertise in de bestaande organisatie (bijvoorbeeld de ontwikkeling van meerjarenbeheerplannen bij Gemeentewerken).

De meerwaarde van inhuur wordt niet alleen gezien als het belang voor het 'afronden van een klus' (de meer concrete opdrachten) maar vooral als: 'hoe draagt het bij aan de eigen organisatie en medewerkers' (wat beklijft?). Kennisoverdracht vanuit inhuur wordt door het management van groot belang geacht. Dit zorgt ervoor dat inhuur niet leidt tot verzwakking, maar van versterking van de organisatie.

Tegelijkertijd ervaart het management dat er op basis van de bestuurlijke ambities veel projecten en activiteiten zijn waarvoor het niet opportuun is zelf (blijvend via de vaste formatie) in mankracht te voorzien.

In zijn algemeenheid bestaat binnen het management behoefte om het mandateringsproces te vereenvoudigen waar mogelijk (en duidelijker aan te geven wanneer een mandaat besluit wel/niet nodig is) en is er behoefte aan snel beschikbare en actuele managementinformatie met betrekking tot budgetten. Verder wordt het onderlinge overleg over inhuur van belang geacht voor de monitoring maar vooral voor de onderlinge afstemming bij de verkenning van interne alternatieven.

5 Algemene conclusies en aanbevelingen

Het college heeft opdracht gegeven onderzoek te doen naar 'inhuur derden' in de periode 2014 tot en met 2016. Het gaat om het beeld en de werkwijze binnen de organisatie.

De cijfers

Het onderzoek laat zien dat de inhuur in de periode 2014 tot en met 2016 aanzienlijk verminderd is. De inhuur van derden in relatie tot de vaste loonsom toont ook een dalende lijn. De inhuur derden omvatte in 2014 een bedrag van € 2.868.638,-- in 2016 was dit € 2.065.981,--.

Zowel de omvang van inhuur als van de vaste formatie is in de periode 2014 - 2016 geslonken, derhalve een positief beeld. Dit in het licht dat in deze periode ook nieuwe taken (decentralisaties) binnen de organisatie zijn geïmplementeerd en dat in de voorafgaande periode al een sterke reductie van het ambtelijk apparaat heeft plaatsgevonden in het kader van de organisatieontwikkeling (in 2010 nog 185 fte). De sterke reductie van formatie heeft niet - zoals zou kunnen worden verwacht - geleid tot meer inhuur.

In onderstaande tabel een samenvattend beeld:

Texel	2014	2015	2016
Begrote formatie in het verslagjaar in fte	169,14	150,67	154,96
Feitelijke bezetting in verslagjaar in fte	152,05	147,42	146,13
Gemeente Texel, aantal fte per 1000 inwoners (op basis werkelijke bezetting) (*)	8,9	9,2	9,3
Inhuur totaal (euro's)	2.868.638	2.347.027	2.065.981
Loonsom Texel (euro's) (medewerkers ex bestuur)	9.637.396	9.244.802	9.228.045
Inhuur totaal (euro's)	2.868.638	2.347.027	2.065.981
% inhuur van de totale loonsom (**)	22,9	20,2	18,3
(*) Fluctuaties in de berekening als gevolg van verloop inwonertal			
(**) Uitgaven aan externe inhuur uitgedrukt in procenten van de loonsom plus externe inhuur, 2014 - 2016			

Deze trend is te zien als een doorgaande lijn op basis van de organisatieontwikkeling die eerder werd ingezet om te komen tot een meer compactere en flexibeler organisatie.

Aanbeveling is om bestuur en management een beter zicht te geven op ontwikkelingen de (verantwoordings-) informatie in een meerjarig overzicht te plaatsen.

Beleid

Uit het onderzoek is gebleken dat er weliswaar afspraken zijn gemaakt met betrekking tot inhuur maar dat er nog geen inbedding is binnen het personeelsbeleid. Binnen het te ontwikkelen organisatiebrede HRM-beleid kan 'inhuur' een plek gegeven worden:

- dit in relatie tot eerder gemaakte strategische keuzes om te werken op basis van een compactere en flexibeler organisatie;
- en door e.e.a. ook in lijn te plaatsen met beleid ten aanzien van interne mobiliteit en loopbaanontwikkeling en kennisontwikkeling in de organisatie.

Interne werkprocessen

Het interne werkproces dat gevolgd wordt om tot inhuur is nog onvoldoende eenduidig vastgelegd en kent daardoor een aantal variaties. Wel wordt binnen de organisatie via een aantal vaststaande vraagstellingen vooraf bekeken of inhuur überhaupt nodig is. De daadwerkelijke toepassing daarvan kent veel variatie in kwaliteit. Aanbeveling is het werkproces te standaardiseren met behoud van de gebruikte afwegingskaders,

méér aandacht te besteden aan de kwalitatieve onderbouwing/afweging en daarbij het goed doorlopen van het proces te bewaken.

Indien overgegaan moet worden tot externe inhuur bij vervanging is de aanbeveling een 'taakanalyse op basis van noodzaak' mee te nemen in de afwegingen en de vervanging waar mogelijk niet zonder meer '1-op-1'te doen.

Tevens wordt aanbevolen de interne adviseurs op het gebied van HRM, inkoop en financiën eerder in het proces te betrekken.

Interne afstemming

De periodieke interne afstemming binnen het MT kan worden verbeterd:

- in het algemeen over 'inhuur derden';
- in het bijzonder voor het gezamenlijk vinden van alternatieve interne oplossingen;

Ondersteunende maatregelen

De volgende zaken worden gezien als ondersteunend voor het effectief zicht krijgen en houden op inhuur, dan wel om overbodig werk te verminderen:

- optimaliseren van managementinformatie van de budgetten voor inhuur (dit maakt ook budgetbewaking eenvoudiger);
- het proces voor het werken met mandaatbesluiten te vereenvoudigen;
- en duidelijk inzicht wanneer een mandaatbesluit wel/niet nodig is.

Monitoring inhuur

Er vindt wel enige monitoring plaats, maar deze kan worden verbeterd. Dit kan onderdeel worden van het totaal werkproces. Op basis van de monitoring kunnen leer- en ontwikkelpunten beter in kaart worden gebracht. Belangrijk is wel om e.e.a. ook expliciet vast te leggen. Dit kan ook onderdeel zijn van het managementoverleg.

Bronnen

Jaarverslagen gemeente Texel 2014 - 2016

Rapporten personeelsmonitor gemeenten 2014 - 2016, A&O-fonds

Interviews met management en HRM-adviseurs

Notitie '*Regie naar een slagvaardiger en compactere organisatie*' (2011/2012)

Notitie '*Dienstverlenend, compact, wendbaar - vervolgplan organisatieontwikkeling*' (2013)