

## Het Stuur op Inhuur



Onderzoek naar Inschakeling externe inhuur  
door de gemeente Schiedam



**Samenstelling Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen:**

Voorzitter: drs. Karin Meijer  
Plaatsvervangend voorzitter: Harald Lourens RA RO  
Lid: dr. Rob Gilsing

Secretaris: Mieke van der Stel

**Onderzoekers BMC**

drs. Hans Slooijer  
Herman Uffen MSc  
drs. Simon Wajer

**december 2015**

## Inhoud

Voorwoord	2
-----------	---

### BESTUURLIJKE NOTA

1	Bestuurlijke samenvatting	3
2	Conclusies en aanbevelingen	
	2.1 Hoofdconclusie	5
	2.2. Deelconclusies	6
	2.3 Aanbevelingen	8
3	Bestuurlijke reactie	9
4	Nawoord RKC	11

### NOTA VAN BEVINDINGEN

5	Onderzoek Inschakeling externe inhuur	
	5.1 Aanleiding	12
	5.2 Onderzoeksopzet	12
	5.3 Leeswijzer	14
6	Sturing op externe inhuur	
	6.1 Beleid	15
	6.2 Kaderstelling	17
	6.3 Duiding van de bevindingen	20
7	Beheersing op externe inhuur	
	7.1 Interne procedures	23
	7.2 Naleving voorschriften leidraad besluitvorming	25
	7.3 Evaluatie en rapportage	27
	7.4 Duiding van de bevindingen	28
8	Verantwoording over externe inhuur	
	8.1 Verantwoording aan de gemeenteraad	31
	8.2 Raadsvoorstellen op basis van externe inhuur	32
	8.3 Duiding van de bevindingen	32
9	Toezicht op externe inhuur	
	9.1 Naleving uitvoerings- en aanbestedingsregels	33
	9.2 Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?	33
	9.3 Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd (effectiviteit)?	34
	9.4 Duiding van de bevindingen	34

### BIJLAGEN

Literatuurlijst	35
Bijlage 1: Geïnterviewden	37
Bijlage 2: Normenkader	38
Bijlage 3: Onderbouwing conclusies door vergelijking met gesteld normenkader	40
Bijlage 4: Basisanalyse ten behoeve van het onderzoek	43
Bijlage 5: 11 aanbevelingen vorig RKC-onderzoek	58
Bijlage 6: Aspecten buiten reikwijdte van het A+O fonds	59
Bijlage 7: Onderscheid naar aard van het beleid	60
Bijlage 8: Opbouw analyse van het onderzoek	61
Bijlage 9: Selectiecriteria casestudy	62
Bijlage 10: Inhuur personeel derden versus diensten	63

## Voorwoord

Op verzoek van de gemeenteraad van Schiedam heeft de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (RKC) een onderzoek naar externe inhuur verricht. Ditmaal uitsluitend in de gemeente Schiedam, omdat op grond van artikel 9, lid 1b van de Verordening Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen 2014 de gemeenteraad van Schiedam om een specifiek op Schiedam gericht onderzoek kan verzoeken.

Door de auditcommissie is de reden voor de keuze van het onderwerp als volgt verwoord: “Er wordt teveel geld aan externe inhuur uitgegeven zonder dat we zicht en grip hebben op de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid”.

De gemeenteraad heeft gevraagd bij dit onderzoek aandacht te besteden aan:

- het beleid;
- de afwegingen die in de praktijk een rol spelen;
- de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.

De Rekenkamercommissie heeft bij de formulering van de centrale onderzoeksvraag, naast het verzoek van de gemeenteraad, eveneens als uitgangspunten gehanteerd of de aanbevelingen uit het onderzoek in 2005/2006 nog worden nageleefd, (zowel op papier als in de praktijk) en of de maatregelen volgens de leidraad volstaan en welke informatie aan de gemeenteraad moet worden gegeven om de kaderstellende en controlerende taak te kunnen waarmaken. Na onderhandse aanbesteding is het onderzoek uitgevoerd door BMC.

Onderdeel van het onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad is een beoordeling van de kwaliteit van de informatie. Deze dient mede gebaseerd te zijn op de kwaliteit van de interne processen om deze informatie te genereren. Het onderzoek betreft dan ook mede de processen met betrekking tot externe inhuur.

Met de uit dit onderzoek voortgekomen conclusies en aanbevelingen vertrouwt de RKC erop het “Stuur op Inhuur” vaster in handen van de gemeenteraad te geven.

## 1 Bestuurlijke samenvatting

### Aanleiding

De afgelopen jaren is in de gemeente Schiedam het onderwerp externe inhuur meerdere malen tegen het licht gehouden. In 2005/2006 heeft de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen onderzoek gedaan naar externe inhuur. In het rapport *'Weet wat je in huis haalt'* zijn elf aanbevelingen gedaan. De gemeenteraad heeft in november 2010 met een motie het college verzocht voor externe inhuur een leidraad te ontwikkelen, een norm voor projecten te ontwikkelen en een inzichtelijke rapportage aan de raad te maken. Met de Leidraad Externe Inhuur (2011) gevolg is gegeven aan de hiervoor genoemde motie.

Op verzoek van de gemeenteraad heeft de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen opnieuw onderzoek gedaan naar de inschakeling van externe inhuur. Dit verzoek van de gemeenteraad is mede ingegeven door het gevoel van de gemeenteraad dat de organisatie qua externe inhuur derden onvoldoende *in control* is. De gemeenteraad heeft de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen gevraagd aandacht te besteden aan het beleid, de afwegingen die in de praktijk een rol spelen en de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.

### Governance en centrale vraagstelling

In het onderzoek is (de uitvoering van) het beleid rond externe inhuur getoetst aan de eisen van goed openbaar bestuur ("good governance"). Hieronder wordt verstaan: het *sturen, beheersen* en *toezicht houden*, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelen, alsmede het op een open wijze daarover communiceren en *afleggen van verantwoording*.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*'Wordt de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over het beleid en de uitvoering daarvan op het gebied van inhuur externen (in de meest brede zin van het woord), opdat hij zijn kaderstellende en controlerende rol kan waarnemen?'*

### Bevindingen

#### Sturing

De gemeente Schiedam onderscheidt externe inhuur in Ila-diensten (inhuur van advies en diensten) en Ilb-diensten (inhuur voor personeelsverschaffing).

Voor Ila-diensten zijn geen kwantitatieve en geen kwalitatieve doelstellingen geformuleerd.

Voor Ilb-diensten zijn de kwantitatieve doelstellingen duidelijk geformuleerd. De gemeente streeft naar een reductie van externe inhuur. Het ontbreekt echter aan kwalitatieve kaders over de positionering van het instrument externe inhuur met betrekking tot de organisatievisie van de gemeente Schiedam. De gemeente Schiedam heeft de wettelijke kaders (bijvoorbeeld inkoop- en aanbestedingsbeleid, overgangsregeling externe personen) duidelijk doorvertaald in zowel de Leidraad Externe Inhuur van 2011 als die van 2013.

De gemeenteraad en het college van B&W zijn zich bewust van hun rol; de gemeenteraad stelt de kaders en het college van B&W gaat over de uitvoering. Externe inhuur is een specifiek onderwerp van bedrijfsvoering. Het in dit kader in de Leidraden geformuleerde afwegingscriterium: "Nee, ..... tenzij de capaciteit, kennis en expertise niet intern en niet in de samenwerking<sup>1</sup> aanwezig is" is doorvertaald in de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013. De naleving van dit criterium is een punt van aandacht.

De gemeenteraad wordt in de reguliere Planning & Control-documenten geïnformeerd over de naleving en realisatie van het vastgestelde financiële kader. Het onderscheid in Ila- en Ilb-diensten dat in de Leidraad Externe Inhuur wordt gemaakt, ontbreekt in de Planning & Control-documenten. De gemeenteraad wordt enkel kwantitatief geïnformeerd over Ilb-diensten en niet geïnformeerd over Ila-diensten. De mate waarin de financiële doelstellingen om externe inhuur te reduceren worden

<sup>1</sup> Met "samenwerking" wordt hier (een vorm van) een Regionale Samenwerking bedoeld, zoals bijvoorbeeld de samenwerking met gemeente Vlaardingen en gemeente Maassluis in Stroomopwaarts.

gerealiseerd, zijn voor wat betreft de IIb-diensten helder inzichtelijk gemaakt in de Planning & Control-documenten.

In de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 wordt een koppeling gemaakt met het inkoop- en aanbestedingsbeleid, maar niet met het strategisch HRM-beleid. Er zijn geen kaders gesteld ten aanzien van de positionering en inzet van externe inhuur, zodat een bijbehorend uitvoeringsprogramma ontbreekt.

### Beheersing

Met de Leidraad Externe Inhuur 2013 zijn duidelijke richtlijnen vastgelegd voor de afweging ten aanzien van de inzet van externe inhuur. Deze richtlijnen worden onvoldoende gevolgd, zo blijkt uit ons onderzoek naar het proces waarin beslissingen over het al dan niet inzetten van externe inhuur (*make-or-buy*) worden genomen.

Uit de casestudy blijkt dat in alle onderzochte dossiers de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsregels zijn toegepast. Bij 6 van de 11 geselecteerde dossiers zijn offerteaanvragen opgesteld, waarbij selectie- en gunningscriteria zijn opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met wet- en regelgeving en de Algemene Beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Hoewel tussentijdse monitoring wordt uitgevoerd, zijn geen vaste protocollen en procedures opgesteld gericht op het verankeren van de richtlijnen voor de afweging ten aanzien van de inzet van externe inhuur in de organisatie. Ook de feitelijke vastlegging en/of documentatie uit hoofde van deze richtlijnen, protocollen of procedures wordt slechts beperkt gedaan. De werking van de richtlijnen ter afweging is hierdoor niet vast te stellen. Eindevaluatie vindt plaats bij de afsluiting van een opdracht ten behoeve van kennisborging, maar hier wordt geen verslag over gelegd.

### Verantwoording

De gemeente Schiedam administreert uitgebreid op de IIb-diensten. Hierbinnen kan een onderscheid gemaakt worden naar kostensoort: payroll, externe inhuur in verband met capaciteitsgebrek, externe inhuur strategisch niveau, et cetera. Hierdoor kunnen ook eenvoudig de kosten op deze kostensoorten per afdeling inzichtelijk worden gemaakt. Uitsluitend voor IIb-diensten zijn kwalitatieve gegevens beperkt vastgelegd in dossiers, maar deze zijn niet eenvoudig toegankelijk.

Alle uitgaven voor IIa-diensten worden geadministreerd op één grootboekrekening. Dit is een beperkte en eenvoudige manier van administratief organisatorische inrichting. Het bemoeilijkt informatievoorziening voor IIa-diensten omdat verschillende soorten IIa-diensten hierdoor niet eenvoudig zijn te onderscheiden naar aard en omvang.

Uit de vergelijking van de gemeente Schiedam met zowel alle Nederlandse gemeenten als met gemeenten met een inwonertal van 50.000 tot 100.000 inwoners, blijkt dat de gemeente Schiedam relatief meer van externe inhuur gebruikmaakt dan andere gemeenten in 2014. Daarbij is opvallend dat de gemeente Schiedam vooral externe inhuur gebruikt voor vervanging.

### Toezicht

De gemeenteraad heeft financiële (kwantitatieve) kaders gesteld gericht op de reductie van externe inhuur voor zover het IIb-diensten betreft. Het college van B&W heeft op deze kaders gestuurd en de informatievoorziening is daarop gericht geweest. Kwantitatieve kaders voor IIa-diensten ontbreken. Daarnaast ontbreken kwalitatieve kaders over de positionering van het instrument externe inhuur voor zowel IIa- als IIb-diensten met betrekking tot de organisatievisie van de gemeente Schiedam.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

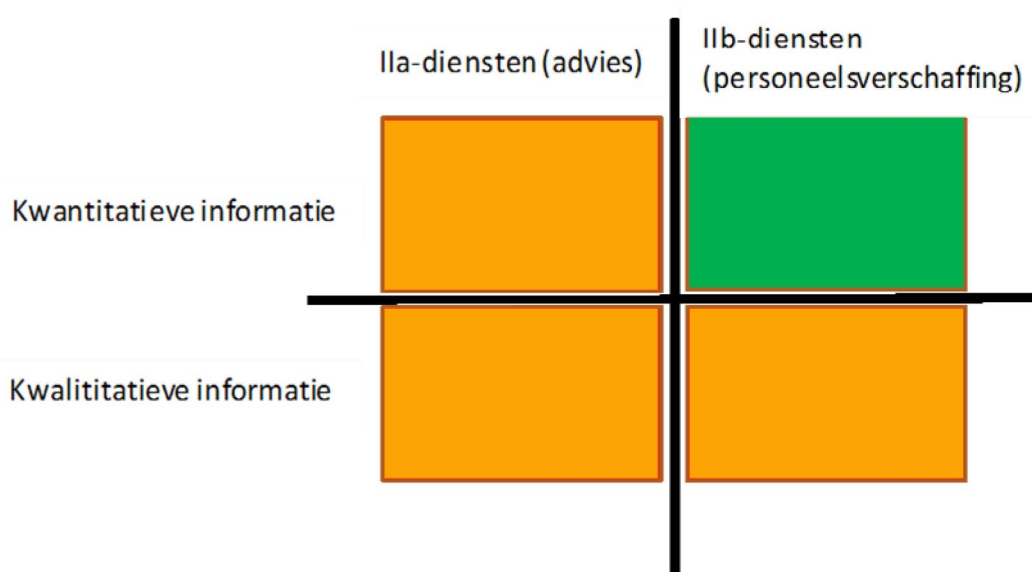
### 2.1 Hoofdconclusie

Over de kwantitatieve uitvoering van het vastgestelde financieel beleid ten aanzien van de inhuur voor personeelsverschaffing wordt de gemeenteraad voldoende geïnformeerd, waardoor de raad in staat is zijn controlerende rol uit te oefenen.

Voor de inhuur van advies en diensten heeft de gemeenteraad geen inhoudelijke kaders als onderdeel van het strategisch HRM-beleid vastgesteld, kwalitatief noch kwantitatief. Hierover wordt de gemeenteraad dan ook niet geïnformeerd. Omdat de gemeenteraad zijn kaderstellende rol op dit punt onvoldoende invult, is de raad niet in staat om te controleren.

Deze conclusie is in figuur 1 geïllustreerd.

**Figuur 1** Kwadrant informatievoorziening naar type informatie en type inhuur.



Disclaimer: Gelijkheid van de kwadranten zegt niets over het relatieve belang van een ieder van de kwadranten

Oranje: Sturing en beheersing voor verbetering vatbaar

Groen: Adequate sturing en beheersing (voldoende)

Bovenstaande invulling van de kwadranten heeft een relatie met het nog onvoldoende aanwezig zijn van een visie op inhuur van externen in relatie tot de organisatieontwikkeling (*“het zijn van een flexibele slanke gemeentelijke organisatie”*) en de doorvertaling van deze visie in kwalitatieve doelstellingen, waarop wordt verantwoord middels kwalitatieve informatievoorziening (onderste helft) voor zowel IIa als IIb diensten.

De gemeenteraad dient hier invulling aan te geven door duidelijke kaders te bepalen ten aanzien van de organisatieontwikkeling en de positie van het instrument inhuur derden. Het is aan het college om vervolgens de doorvertaling te maken in concrete doelstellingen, activiteiten en inzet van middelen, waarop wordt verantwoord middels kwantitatieve informatievoorziening (bovenste helft) voor zowel IIa als IIb diensten.

## 2.2 Deelconclusies

### 1. *Gestelde kaders zijn eenzijdig, kwantitatief van aard, gericht op reductie en beperkt transparant.*

In de periode 2011-2013 zijn uitsluitend voor IIb-diensten kwantitatieve (financiële) kaders gesteld (het groene kwadrant in figuur 1), die gericht waren op reductie. Deze financiële kaders zijn in die periode ook gehaald. Of de formatieve kaders (reductie in fte's) zijn gehaald, kan niet worden vastgesteld. Voor de IIa-diensten zijn geen kaders gesteld (linkerhelft figuur 1). Dit betekent dat alleen financieel gestuurd is op IIb-diensten. Op IIa-diensten heeft geen sturing plaatsgevonden.

Dit kwantitatieve kader is niet doorvertaald in de begroting. Bij het begroten wordt voornamelijk naar de budgetten van de voorgaande jaren gekeken.

Ten aanzien van de kwantitatieve kaders concluderen we dat in de Planning & Control-documenten de realisatie van taakstellingen moeilijk te volgen is. Dit wil zeggen dat er in de begrotingen en jaarrekeningen verschillende parameters worden gebruikt (taakstellingen uitgedrukt in euro's, realisatie uitgedrukt in fte's). Dit maakt de mate van transparantie beperkt.

### 2. *Externe inhuur maakt geen onderdeel uit van het strategisch HRM-beleid.*

De samenwerking met andere gemeenten en andere organisaties, een flexibele schil en externe inhuur zijn instrumenten, die ingezet kunnen worden als doelstellingen niet met de eigen formatie kunnen worden behaald. Er ontbreken kwalitatieve kaders voor de positionering en inzet van deze instrumenten. Deze kaders behoren tot het strategisch HRM-beleid met een bijbehorend uitvoeringsprogramma. Op tactisch niveau ontbreekt een afweging ten aanzien van de mate van inzet van deze instrumenten.

### 3. *Benchmark van A+O fonds als informatievoorziening: Schiedam huurt relatief meer in dan gemiddelde Nederlandse gemeente; het accent ligt op inhuur voor vervanging.*

Schiedam kan de uitgaven aan IIa-diensten niet specificeren, omdat de administratieve inrichting hiervoor zeer eenvoudig is opgezet. Hierdoor is bijvoorbeeld monitoring van de totale uitgaven aan externe inhuur door vergelijkingen met andere gemeenten te maken niet mogelijk. Een dergelijke benchmark kan in het kader van sturing en beheersing een effectieve bijdrage leveren. Zo huurt de gemeente Schiedam in vergelijking met andere gemeenten bijvoorbeeld meer IIb-diensten in, ook indien alleen vergeleken wordt met gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. Daarbij is het type inhuur bij de gemeente Schiedam vooral gericht op vervanging. Bij andere gemeenten zijn de redenen voor inhuur meer divers. Door deze objectieve gegevens uit de benchmark van het A+O fonds te koppelen aan de doelstellingen die de gemeente Schiedam op het gebied van externe inhuur heeft, kan de gemeente op eenvoudige, transparante wijze doelrealisatie monitoren. Vanzelfsprekend dient de benchmark geen doel op zich te worden en blijft deze een hulpmiddel in het kader van monitoring en evaluatie.

### 4. *De kaders externe inhuur zijn doorvertaald in de Leidraad Externe Inhuur; de uitvoering kan verbeterd worden.*

In de leidraad staat een duidelijke definitie van externe inhuur, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen IIa- en IIb-diensten. Dit onderscheid wordt in de Planning & Control-documenten niet voldoende toegepast.

Er ligt een helder kader voor het maken van de interne afweging om al dan niet over te gaan tot externe inhuur, maar dit wordt in de praktijk niet goed nageleefd. Het vormt geen expliciet onderdeel meer van de Leidraad Externe Inhuur 2013, waardoor de besluitvorming onvoldoende afgewogen plaatsvindt. Vastgesteld is dat de organisatie in een aantal gevallen achteraf de documentatie voor het maken van de interne afweging vastlegt. De make-or-buy beslissing wordt dan feitelijk achteraf gelegitimeerd, terwijl de inhuur al heeft plaats gevonden en herstel of bijsturing van deze beslissing niet meer mogelijk is. Als argument voor deze werkwijze wordt aangedragen dat het proces van



externe inhuur anders een papieren tijger wordt. De facto vindt de afweging om over te gaan tot externe inhuur onvoldoende plaats. Dit beperkt de kwaliteit van sturing en beheersing.

De aanbestedingsregels, inclusief de daarbij behorende drempelbedragen, worden in acht genomen. Niettemin vindt, in afwijking van de Leidraad Externe Inhuur 2013, besluitvorming (toch niet in alle gevallen?) plaats door de directie, terwijl vastgesteld is dat besluiten zo laag mogelijk in de organisatie worden genomen.

Er is geen uitvoering gegeven aan het onderdeel evaluatie in de Leidraad Externe Inhuur 2011. Dit onderdeel komt niet meer voor in de huidige Leidraad Externe Inhuur (2013). Hierdoor vormt het in de huidige situatie géén vast onderdeel meer van het beleid. De organisatie onttrekt zich hiermee de mogelijkheid om het gehele inhuurproces te evalueren en daarmee de kans om te leren van ervaringen. Doordat evaluatie niet expliciet plaatsvindt, is het zowel niet mogelijk om de mate van efficiency als de mate van effectiviteit van externe inhuur te bepalen - niet op dossierniveau en niet voor de gehele externe inhuur.

***5. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is voor verbetering vatbaar, maar dan dient de raad heldere kaders te stellen.***

De gemeenteraad geeft aan dat de huidige informatievoorziening geen kwalitatieve informatie bevat aangaande inhuur derden. Dit hangt evenwel samen met het ontbreken van kwalitatieve kaders. Op een hoog abstractieniveau wordt inzicht geboden in de budgetten, taakstellingen en overschrijding ten aanzien van inhuur derden, dit betreffen alleen de IIb-diensten. Informatie over de besteding van de budgetten externe inhuur ontbreekt echter. Hierdoor kan de gemeenteraad niet beoordelen of en in hoeverre externe inhuur doelmatig en doeltreffend is.

Wij concluderen tevens dat er geen inzicht is in de omvang van de inhuur van IIa-diensten. Er is geen duidelijk specifieke registratie van de inhuur van advies en diensten (IIa-diensten).

## 2.3 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

1. De *governance* ten aanzien van externe inhuur te verbeteren, zowel wat betreft Ila- als I Ib-diensten. Dit betekent dat zowel kwalitatieve als kwantitatieve kaders worden opgesteld, vast te stellen door de gemeenteraad. Indien deze kaders zijn vastgesteld, kan de informatievoorziening aan de raad aangaande externe inhuur (Ila- en I Ib-diensten) overeenkomstig deze kaders verbeterd worden.  
Om dit te bereiken adviseren wij het college in gesprek te gaan met de gemeenteraad over de wenselijkheid en over de vormgeving van de momenteel ontbrekende kaders. Op basis daarvan kan het college, al dan niet in overleg met de raad, voorstellen formuleren voor het invullen van deze kaders.
2. Als onderdeel van het strategisch HRM-beleid een visie te ontwikkelen op externe inhuur. Dit betekent dat op zowel strategisch als tactisch niveau de inzet van de verschillende instrumenten met betrekking tot het strategisch HRM-beleid wordt bepaald, in relatie tot de ambities en de financiële mogelijkheden van de gemeente. Wij adviseren deze visie te laten fungeren als basis voor de in aanbeveling 1 genoemde kaders.
3. De Leidraad Externe Inhuur 2013 aan te passen door de mandaten goed te regelen en weer een evaluatiebepaling op te nemen teneinde de efficiency en effectiviteit van externe inhuur (zowel Ila- als I Ib-diensten) te kunnen beoordelen. Dit verbetert de rapportering aan de gemeenteraad via de documenten bij de Planning & Controlcyclus, paragraaf bedrijfsvoering.
4. Mee te doen met de personeelsmonitor van het A+O fonds. Dit is een laagdrempelige methode om een aantal indicatoren op het gebied van bedrijfsvoering te monitoren en te vergelijken. Hierdoor kan de sturing worden versterkt. In aanvulling en ter ondersteuning adviseren wij u de administratieve registratie conform de A+O-fonds definities in te richten, zodat permanente benchmarking mogelijk is met vergelijkbare gemeenten (voor zowel Ila als I Ib-diensten).

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan de auditcommissie het volgende te verzoeken:

5. Er op toe te zien dat de kwalitatieve en kwantitatieve kaders ten aanzien van externe inhuur (zowel Ila- als I Ib-diensten) én naleving van de (gewijzigde) Leidraad Externe inhuur worden gemonitord als onderdeel van de Administratieve Organisatie en Interne Controle en de interne audits.

## 3 Bestuurlijke Reactie



gemeente  
Schiedam

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen  
Postbus 1501  
3100 EA SCHIEDAM

Burgemeester en wethouders

Postbus 1501 3100 EA SCHIEDAM
Stadskantoor Stadsferf 1 3112 DZ SCHIEDAM
T 14 010 F 010 473 70 21 W <a href="http://www.schiedam.nl">www.schiedam.nl</a>

UW KENMERK

RKC 2015-057

UW BRIEF VAN

1 oktober 2015

ONDERWERP

Bestuurlijk wederhoor onderzoek Inschakeling externe inhuur

ONS KENMERK

15UIT15375

DOORKIESNUMMER

010-2191395

DATUM

E-MAIL

[jth.v.griensven@schiedam.nl](mailto:jth.v.griensven@schiedam.nl)

Geachte dames, heren,

Op 1 oktober 2015 heeft uw organisatie het rapport 'Onderzoek naar Inschakeling externe inhuur door de gemeente Schiedam' aangeboden aan het College van B&W voor bestuurlijk wederhoor. Met deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie op bovenvermeld rapport.

U constateert dat de gemeenteraad voor wat betreft de kwantitatieve uitvoering van het vastgestelde financieel beleid ten aanzien van de inhuur voor personeelsverschaffing voldoende wordt geïnformeerd. Hierdoor is de raad in staat zijn controlerende rol uit te oefenen. Voor de inhuur van advies en diensten geldt dat door de gemeenteraad geen inhoudelijke kaders zijn vastgesteld, kwalitatief noch kwantitatief. Hierover wordt dan ook niet gerapporteerd richting de gemeenteraad.

We gaan hieronder concreet in op uw aanbevelingen:

1. *Verbeter de governance ten aanzien van de externe inhuur door het opstellen van kwalitatieve en kwantitatieve kaders.*

Zoals in het rapport van de Rekenkamercommissie terecht wordt opgemerkt zijn in 2014 in Schiedam de doelstellingen en beleid ten aanzien van externe inhuur bijgesteld. Net zoals vele andere gemeenten zet Schiedam in op flexibilisering. Voor sommige organisatieonderdelen is een flexibele schil van 30% al het uitgangspunt. Dit is noodzakelijk omdat werkvoorraden schommelen, soms specifieke expertise nodig is en omdat niet duidelijk is welke kennis en competenties in de nabije toekomst noodzakelijk zijn.

Mocht de raad de behoefte hebben om met het College van gedachten te wisselen over het stellen van nadere kaders dan gaat het College graag hierover in gesprek met de gemeenteraad. Indien dit gesprek leidt tot de conclusie dat nieuwe, aanvullende kaders noodzakelijk zijn, zal het College hier voorstellen voor doen. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met zowel de kaderstellende, controlerende rol vanuit de gemeenteraad als anderzijds de rol en verantwoordelijkheid van het College voor de interne bedrijfsvoering.

2. *Ontwikkel een visie op externe inhuur als onderdeel van het strategisch HRM-beleid.*

Zoals hierboven reeds is aangegeven, is flexibilisering het uitgangspunt bij het HRM-beleid in Schiedam. Daarnaast neemt het College naar aanleiding van de interne controle en de accountantscontrole op meerdere terreinen stappen in een nieuwe richting. Zo is er een inkoop professionaliseringsprogramma in gang gezet. In het kader hiervan worden onder leiding van het inkoopbureau MVS voorbereidingen getroffen in de Europese aanbesteding van inhuur derden. Ook



de inzet van *brokers* (bemiddelaars) is onderdeel van deze professionaliseringsslag. De broker zorgt voor het afsluiten van contracten, de facturatie en ziet erop toe dat aan de geldende wet- en regelgeving wordt voldaan. Op deze wijze kan in eerste instantie een verbeteringslag gemaakt worden in de rechtmatigheid en kan ook een operationele efficiëncyslag gerealiseerd worden.

Op het moment dat de inzichten ten aanzien van de inzet van externe inhuur wijzigen zal het College, bijvoorbeeld in de bedrijfsvoeringparagraaf van de begroting, de raad hierover informeren en op dat moment, indien gewenst, hierover het gesprek met de raad aangaan.

3. *Pas de Leidraad Externe Inhuur 2013 aan door de mandaten goed te regelen en weer een evaluatiebepaling op te nemen.*

Bovenstaande aanbeveling betreft de interne bedrijfsvoering en is derhalve de verantwoordelijkheid van het College. Vanuit deze verantwoordelijkheid ziet het College geen directe aanleiding om de Leidraad Externe Inhuur, aangaande de evaluatiebepaling bij beëindiging van een opdracht en de mandaten, aan te passen.

Het College gelooft in het belang van continue evaluatie en directe (bij)sturing in plaats van een enkel evaluatiemoment na beëindiging van een opdracht. Dit is op dit moment ook de dagelijkse praktijk.

De mandaten zijn op dit moment zo laag mogelijk in de organisatie belegd (teammanagers) en vindt besluitvorming door de regiemanager dan wel directie conform de leidraad slechts bij uitzondering plaats.

4. *Doe mee aan de personeelsmonitor van het A+O fonds en richt ter ondersteuning daarvan de administratieve registratie in conform de A+O definities.*

Het College onderschrijft het belang van benchmarken met vergelijkbare gemeenten om op een eenvoudige en transparante wijze doelrealisatie te monitoren. Hiertoe is het van belang dat de administratieve registratie zodanig ingericht wordt dat te allen tijde deelname mogelijk is. Het College verwacht dit voor het begrotingsjaar 2016 gerealiseerd te hebben. Het College is van mening dat benchmarking geen doel op zich moet zijn. Afhankelijk van de behoefte aan (en soort) informatie zal een keuze gemaakt worden aan welke benchmark deelgenomen wordt. De personeelsmonitor van het A+O fonds is een van de mogelijkheden.

5. *Verzoek de auditcommissie er op toe te zien dat de kaders en de (gewijzigde) Leidraad worden gemonitord als onderdeel van de AO en IC.*

Daar dit een aanbeveling is voor de gemeenteraad richting de auditcommissie, onthoudt het College zich van een bestuurlijke reactie op dit punt. Indien de gemeenteraad deze aanbeveling overneemt, gaat het College graag in overleg met de auditcommissie over hoe we hier in gezamenlijkheid invulling aan kunnen geven.

Het rapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad. Het is met name aan de leden van de gemeenteraad om hierop te reageren.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Schiedam,

de secretaris,

de burgemeester,

  
ir. J.C. van Ginkel MCM

  
C.H.J. Lamers

## 4 Nawoord RKC

### Inleiding

In dit nawoord wil de Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingenv kort ingaan op de bestuurlijke reactie.

In het bestuurlijk wederhoor geeft het college aan graag in gesprek te gaan met de gemeenteraad indien de behoefte daartoe bestaat. De gemeenteraad hecht belang aan de governance ten aanzien van externe inhuur. Een dergelijk gesprek over (kwalitatieve en kwantitatieve) kaderstelling door de gemeenteraad onderschrijven wij dan ook. In een dergelijk gesprek kan kaderstelling concreet en tastbaar vorm worden gegeven.

### **Aanbeveling “Ontwikkel een visie op externe inhuur als onderdeel van de het strategische HRM-beleid”**

Voor de gemeenteraad ontbreekt inzicht welke afwegingen het college van burgemeester en wethouders maakt ten aanzien van de mate van inzet van deze instrumenten. Aangegeven wordt dat de gemeenteraad bij wijzigingen wordt geïnformeerd en desgewenst hierover in gesprek wordt gegaan met de gemeenteraad. Wij raden de gemeenteraad aan hier concrete afspraken over te maken met het college.

### **Aanbeveling “Pas de Leidraad Externe Inhuur 2013 aan door de mandaten goed te regelen en weer een evaluatiebepaling op te nemen”**

Het college geeft aan meer belang te hechten aan continue evaluatie en directe (bij)sturing. Wij onderschrijven dit belang. Tegelijkertijd benadrukken wij dat een vast evaluatiemoment het lerend vermogen van de ambtelijke organisatie zal bevorderen. Formele evaluatie biedt daarnaast de mogelijkheid om de gemeenteraad op basis van feiten te informeren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gepleegde externe inhuur. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de gemeenteraad hierover een standpunt in zal nemen en afspraken maakt met het college.

## 5 Onderzoek Inschakeling externe inhuur Schiedam

### 5.1 Aanleiding

Op grond van artikel 9, lid 1b van de Verordening Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen heeft de gemeenteraad van Schiedam op 2 oktober 2014 de RKC verzocht onderzoek te doen naar Inschakeling van externe inhuur. Na onderhandse aanbesteding is de opdracht voor de uitvoering van het onderzoek verstrekt aan BMC, die het onderzoek in de periode januari – juni 2015 heeft uitgevoerd.

### 5.2 Onderzoeksopzet

#### Onderzoeksvragen

De Rekenkamercommissie heeft de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

*‘Wordt de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over het beleid en de uitvoering daarvan op het gebied van inhuur externen (in de meest brede zin van het woord), opdat hij zijn kaderstellende en controlerende rol kan waarnemen?’*

Deze onderzoeksvraag is vervolgens verder geoperationaliseerd naar een 10-tal deelvragen, onderverdeeld naar de aspecten Sturing, Beheersing, Verantwoording en Toezicht. Deze componenten behoren samen tot ‘good governance’, oftewel: goed openbaar bestuur. Daaronder wordt verstaan: het sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelen, alsmede het op een open wijze daarover communiceren en afleggen van verantwoording.

#### *Sturing*

1. Welke beleidsvisie heeft de gemeente Schiedam ten aanzien van de organisatie (aard en omvang van interne organisatie) en wat betekent dit voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid?
2. Welke financiële en andere kaders heeft de gemeenteraad vastgesteld ten aanzien van externe inhuur?

#### *Beheersing*

3. Welke interne uitvoeringsregels gelden er voor het inhuren van externe expertise?
4. Worden bij besluitvorming om externe expertise/capaciteit in te huren de richtlijnen voor afweging uit de leidraad gevolgd? Is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er een afweging geweest: inhuur of in dienst nemen, al dan niet met (een) andere gemeente(n)?
5. Is na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd?

#### *Verantwoording*

6. Hoe vindt verantwoording van externe inhuur aan de gemeenteraad via de planning & control cyclus plaats?
7. Worden er raadsvoorstellen over nota's aan de gemeenteraad aangeboden die door externen zijn gemaakt? Zo ja, welke raadsvoorstellen betreft het? Zo nee, wat is daar de reden van? Is bij een dergelijk raadsvoorstel duidelijk dat het tot stand is gekomen op basis van extern ingehuurde expertise?

#### *Toezicht*

8. Heeft de inhuur conform de vastgestelde uitvoeringsregels en aanbestedingsregels plaatsgehad (rechtmatigheid)?
9. Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?
10. Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd (effectiviteit)?

### Reikwijdte

Voor dit onderzoek is de definitie van het A+O fonds Gemeenten als uitgangspunt genomen. Door deze definitie te hanteren, is het mogelijk een benchmark uit te voeren met alle Nederlandse gemeenten die op deze manier gegevens over externe inhuur verzamelen. Het A+O fonds Gemeenten gebruikt deze gegevens om de jaarlijkse Personeelsmonitor uit te voeren. De definitie van externe inhuur 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 de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.'*

Het A+O fonds Gemeenten sluit in haar definiëring een aantal vormen van externe inhuur uit. Deze zijn weergegeven in bijlage 6 van dit rapport.

Verder onderscheiden wij, op expliciet verzoek van de gemeenteraad, de volgende soorten van externe inhuur:

- *Inhuur voor tijdelijke vervanging.* Dat kan zijn om piekwerkzaamheden op te vangen, onvoorziene capaciteitsproblemen, die zich tijdelijk voordoen in reguliere werkprocessen. In het rapport worden dit IIb-diensten genoemd, dit sluit aan bij de definiëring die de gemeente Schiedam hanteert.
- *Inhuur voor specialisaties.* Op deze inhuur wordt een beroep gedaan als er ondersteuning nodig is bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen. Het betreft werkzaamheden die de gemeente niet volledig kan doen of niet volledig moet willen doen. Dit omdat het hier specialistische en vakmatige kennis betreft die de gemeente redelijkerwijs niet volledig in huis beschikbaar heeft of wil hebben. In het rapport worden dit IIa-diensten genoemd, dit sluit aan bij de definiëring die de gemeente Schiedam hanteert.

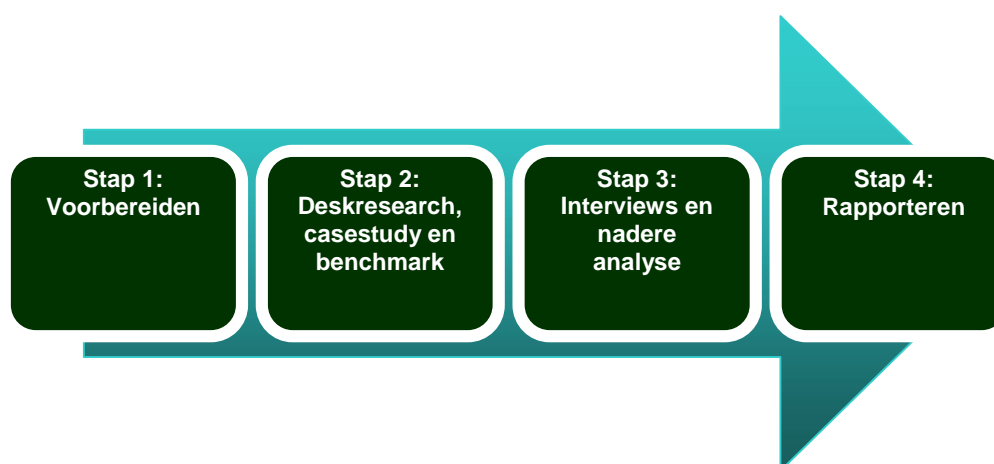
Tot slot wordt onderscheid gemaakt naar de aard van de externe inhuur in de mate dat dit beleidsgevoelig dan wel (beleids)ondersteunend is. De omschrijving is weergegeven in bijlage 7.

### Werkwijze

#### *Stappen*

Het onderzoek is uitgevoerd volgens onderstaande vier stappen:

**Figuur 2:** Schematische weergave van het plan van aanpak



#### *Normen*

Voor het waarden van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 2. De normen zijn gerangschikt volgens dezelfde onderverdeling als de deelvragen, namelijk naar de aspecten sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. De bevindingen worden naast de gestelde normen gelegd om te kijken in hoeverre het beleid de uitvoering, verantwoording en toezicht voldoet aan de gestelde normen.

### *Onderzoeksperiode*

Aangezien de Leidraad Externe Inhuur medio 2011 is vastgesteld, is de onderzoeksperiode door de Rekenkamercommissie bepaald op 2011 tot en met heden.

### *Deskresearch*

Het onderzoek is van start gegaan met het bestuderen van de relevante documenten, zoals beleidsafspraken, voortgangsrapportages, afsprakenkaders, verantwoordingsdocumenten en ook handboeken en instructies, procedures en werkprocessen. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen als literatuurlijst.

### *Casestudy*

Voor een verdieping van de uitkomsten van de deskresearch en in het kader van zorgvuldigheid, objectiviteit en transparantie is een casestudy uitgevoerd. In totaal zijn 13 dossiers onderzocht, waarbij een scheiding is gemaakt tussen externe inhuur (5 dossiers) en inkoop van diensten / advieswerk (8 dossiers). De dossiers zijn op basis van een spendanalyse<sup>2</sup> in kaart gebracht en geselecteerd aan de hand van de criteria zoals opgenomen in bijlage 9. Op deze manier is geborgd dat deze keuze een doorsnee is van de externe inhuur in de onderzoeksperiode, een afspiegeling is van de inhuur door de gehele organisatie en er voldoende diversiteit is die de benodigde informatie oplevert om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen mede te kunnen beantwoorden.

### *Benchmark*

Voor het onderzoek is een benchmark uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van de landelijke benchmark van het A+O fonds Gemeenten. De gemeente Schiedam heeft een vragenlijst ingevuld en deze informatie is in perspectief geplaatst met de landelijke resultaten uit de benchmark van het A+O fonds Gemeenten. In paragraaf 6.2 hebben wij de resultaten van de benchmark weergegeven.

### *Wederhoor*

Het conceptrapport (Nota van Bevindingen) is voor technisch wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Schiedam. Op basis hiervan is het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W van de gemeente Schiedam. De bestuurlijke reactie wordt weergegeven in hoofdstuk 3 van dit rapport.

## 5.3 Leeswijzer

Het rapport is verdeeld in een Bestuurlijke Nota, een Nota van Bevindingen en Bijlagen. De Bestuurlijke Nota bestaat uit een bestuurlijke samenvatting in Hoofdstuk 1, de uit het onderzoek getrokken conclusies en geformuleerde aanbevelingen in Hoofdstuk 2. De reactie van het college van burgemeester en wethouders is integraal opgenomen in hoofdstuk 3, gevolgd in Hoofdstuk 4 door het nawoord van de RKC. De Nota van Bevindingen start met een beschrijving van het onderzoek in hoofdstuk 5 en is vervolgens opgebouwd volgens de fasen van het onderzoek. In hoofdstuk 6 zijn de bevindingen met betrekking tot sturing opgenomen. De hoofdstukken 7, 8 en 9 geven de bevindingen weer van respectievelijk beheersing, verantwoording en toezicht op externe inhuur weer. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie bij het onderzoek.

---

<sup>2</sup> Een spendanalyse is een instrument, waarbij op basis van de facturen van een organisatie managementinformatie wordt gegeneerd om het eigen inkoopbeleid te kunnen toetsen en verbeteren. Er wordt in een spendanalyse antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Wie koopt in (analyse van de inkoopende organisatieonderdelen)?
- Wat wordt er gekocht (analyse van de inkoopsegmenten, alles waar een factuur tegenover staat)?
- Waar wordt gekocht (analyse van de leveranciers)?

Op deze wijze ontstaat per inkoopsegment (soort product of dienst dat wordt ingekocht) een beeld van het totale inkoopvolume, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden naar de inkoopende organisatieonderdelen (welke afdelingen kopen wat in, bij wie en tegen welke omvang in euro's?) en leveranciers (welke leveranciers leveren tegen welke omvang in euro's aan de organisatie en organisatieonderdelen?).



## 6 Sturing op externe inhuur

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke beleidsvisie heeft de gemeente Schiedam ten aanzien van de organisatie (aard en omvang van interne organisatie) en wat betekent dit voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid?
2. Welke financiële en andere kaders heeft de gemeenteraad vastgesteld ten aanzien van externe inhuur?

### 6.1 Beleid

In de onderzoeksperiode (jaren 2011 tot en met 2014) was de ambtelijke organisatie in ontwikkeling. In de periode 2011 tot 2013 heeft de gemeente Schiedam een kerntakendiscussie (bezuinigingstraject) gevoerd, waarbij gestuurd is op de reductie van de eigen formatie alsmede de omvang van de externe inhuur. In de begroting 2014 zijn géén taakstellingen opgenomen aangaande externe inhuur.

#### Doelen

In de programmabegroting 2011 zijn aangaande de kerntakendiscussie vier richtingen aangegeven die van invloed zijn op de organisatieontwikkeling van de gemeente Schiedam:

- Intensiveren van de samenwerking met de gemeente Maassluis en Vlaardingen.
- Behalen van voordelen op inhuur en inkoop.
- Behalen van meer effectiviteit en efficiency door digitalisering van processen.
- Het maken van keuzes in de niet-wettelijke taken.

Daarnaast diende als gevolg van de druk op de financiële positie van de gemeente door bezuinigingen vanuit het Rijk, ook nagedacht te worden over mogelijkheden om de bezetting te flexibiliseren. De reductie van inhuur van externen moet in het licht worden gezien van de kerntakendiscussie (bezuinigingstraject) en het verder afslanken van de eigen organisatie

In de programmabegroting 2015 geeft de gemeente Schiedam aan voor een aantal grote opgaven te staan:

- Binnen de ambtelijke organisatie de basis op orde brengen, regiegemeente zijn,
- De drie decentralisaties rond werk, zorg en jeugd uitvoeren,
- Intensief samenwerken met andere gemeenten en ketenpartners,
- De dienstverlening op een hoger plan brengen.

Inhuur vormt, in tegenstelling tot 2011 geen, specifiek onderwerp. Hoewel dit aspect wel een plaats heeft bij aspect 1 ten aanzien van regiegemeente en aspect 3 ten aanzien van intensiveren van de samenwerking.

Ter uitvoering van bovengenoemd bezuinigingstraject heeft de gemeente Schiedam voor de jaren 2012 en 2013 de volgende doelstellingen gesteld met betrekking tot het reduceren van de formatie (zowel intern als extern):

- Begroting 2012: reductie van externe inhuur van in totaal € 4,0 miljoen (2012: € 0,8 miljoen; 2013: € 1,0 miljoen; 2014: 1,1 miljoen; 2015: € 1,1 miljoen)<sup>3</sup>
- Begroting 2013: een slankere organisatie is gerealiseerd door 54 fte minder in 2013 dan in 2012.
- Begroting 2013: Minder externe inhuur en inhuurkosten en samenvoegen van organisatieonderdelen<sup>4</sup>.

In tegenstelling tot voorgaande jaren staan in de programmabegroting van 2014 géén doelstellingen meer geformuleerd over het reduceren van de formatie en externe inhuur.

Uit de jaarrekening 2012 blijkt dat de externe inhuur in het boekjaar 2012 is afgebouwd van 64,4 fte naar 34,4 fte<sup>5</sup>. In de gehele periode van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2012 is een reductie

<sup>3</sup> Zie hiervoor blz. 7 van de programmabegroting 2012-2015 gemeente Schiedam

<sup>4</sup> Zie hiervoor blz. 133 van de programmabegroting 2013-2016 gemeente Schiedam

<sup>5</sup> Zie hiervoor blz. 130 van de jaarrekening 2012 van de gemeente Schiedam

gerealiseerd van 99,7 fte naar 34,4 fte. Het gaat hier om de inhuur van personeelsverschaffing (IIb-dienst). In paragraaf 7.1 is het begrip IIb-dienst nader gedefinieerd en verder uitgediept.

De gemeente maakt vooraf geen prognose van de externe inhuur. Er wordt verantwoord in euro's. In de programmabegroting 2013 wordt toegelicht dat de cijfers de jaarrekening veelal anders uitvallen, aangezien de meeste inhuur die in een jaar wordt gepleegd, niet wordt voorzien en derhalve niet wordt begroot.<sup>6</sup>

**Figuur 3** Omvang externe inhuur gemeente Schiedam in fte's in de periode 2011 tot en met 2014 op basis van de personele administratie gemeente Schiedam op peildatum

Externe inhuur (IIb)	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012	31-12-2013	31-12-2014
FTE in begroting	Alleen in euro's beschikbaar				
FTE werkelijk	99,7	64,4	34,4	27,1	46,0
Mutatie in FTE		-35,3	-30,0	-7,3	+18,9
Cumulatief in FTE		-35,3	-65,3	-72,6	-53,7

De inhuur van IIa-diensten (advies/diensten) valt hier niet onder. Ten aanzien van IIa-diensten is niet gerapporteerd in de planning & control documenten.

Vanaf 2013 heeft de gemeente Schiedam aangegeven een flexibele slanke gemeentelijke organisatie te willen zijn. Dit is een organisatie die kan inspelen op de steeds veranderende maatschappij. Hierbij speelt interne mobiliteit en samenwerking met de gemeenten Maassluis en Vlaardingen een belangrijke rol. Voor externe inhuur geldt: "Nee, ..... tenzij de capaciteit kennis en expertise niet intern en niet in de samenwerking aanwezig is".

#### Maatregelen

Om uitvoering te geven aan de hierboven genoemde doelstellingen met betrekking tot reductie, heeft de gemeente Schiedam de volgende maatregelen getroffen:

- Instellen capaciteitsmanagement – interne mobiliteit versterken. Het loopbaanadviescentrum Talent MVS (voorheen Baanbreker) vervult hierin een spilfunctie.
- Per 1 juli 2011 is alle vacature ruimte bevroren en geldt een selectief beleid.
- Opstellen van een Leidraad Externe Inhuur.
- Alle aanvragen lopen via de directie, waarbij eerst gekeken wordt naar eigen interne capaciteit, dan naar mobiliteitskandidaten en vervolgens naar de samenwerking met Maassluis en Vlaardingen of via de Mobiliteitspool decentrale Overheid. Externe inhuur geldt hierbij als een sluitstuk.
- Instellen flexibele schil – met de mogelijkheid om tijdelijk te kunnen voorzien in een behoefte aan capaciteit; dat kan gaan om specifieke expertise die de gemeente niet zelf in huis heeft; vervanging en piekcapaciteit.

Om uitvoering te geven aan de doelstelling van het zijn van een flexibele slanke gemeentelijke organisatie heeft de gemeente Schiedam in 2012 en 2013 een aantal organisatie wijzigingen doorgevoerd, te weten:

- Versterken van de samenwerking met de gemeente Maassluis en Vlaardingen door effectief en efficiënt om te gaan met de bestaande bezetting. Medewerkers die in de ene gemeente boventallig zijn geworden, kunnen in de andere gemeente, al dan niet tijdelijk, worden geplaatst.
- Inzetten op versterking regierol. De gemeente Schiedam wil steeds meer met andere gemeenten en andere organisaties bepaalde gemeentelijke uitvoeringstaken organiseren. Voorbeelden zijn (in 2013) beheer van de binnen- en buitensportaccommodaties en de uitvoering van de leerplicht. Daarnaast zijn voorbereidingen getroffen voor de inrichting van Stroomopwaarts<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Zie hiervoor blz. 136 van de programmabegroting 2013-2016 gemeente Schiedam.

<sup>7</sup> Het inmiddels gerealiseerde samenwerkingsverband voor de sociale diensten en sociale werkvoorzieningen van de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.

- Wijzigingen in de topstructuur – inrichting van een ambtelijke bestuurslaag van vier directeuren, waarbij de clusters Middelen en Bedrijfsvoering zijn samengevoegd. Dit betekent tevens dat taken worden samengevoegd, afdelingen worden samengevoegd, minder management en een grotere span of control. Grote gemeentebrede ontwikkelingen krijgen een project- en programmasturing vanuit de lijn. Bevoegdheden worden zo laag mogelijk in de organisatie belegd.
- Invoeren project Gemeente Nieuwe Stijl (totale bezuinigingstaakstelling van € 4 miljoen vanaf 2014 lopend). Het doel van dit project is het omvormen van de huidige organisatie tot een organisatie die zich beperkt tot een doelmatige uitvoering van zijn kerntaken en een regisserende rol vervult jegens partijen die taken voor de gemeente uitvoeren. Vanaf 2015 is hieraan een aanvullende taakstelling gekoppeld van €2 miljoen structureel. Dit wordt ingevuld door:
  - besparen op externe inhuur (7,5% taakstelling op kosten van personeel en externe inhuur);
  - minder taken, efficiëntere processen: minder personeel (€ 1,4 miljoen op bedrijfsvoering);
  - het nieuwe werken;
  - intergemeentelijke samenwerking en andere vormen van uitbesteding.

#### Van 2011 tot 2014 focus op reductie, vanaf 2014 een ander beeld

Bovengenoemde doelstellingen en maatregelen hebben als doel om de organisatie kleiner en flexibeler te maken en meer te laten profiteren van de kennis en kunde van andere gemeenten en andere organisaties. Dit resulteert in een afname van de formatie vanaf 2011, zowel met betrekking tot de vaste gemeentelijke formatie als externe inhuur (IIb-diensten). De focus lag in deze periode op het kwantitatief verminderen van de formatie.

Vanaf 2014 constateren wij een toename van de externe inhuur (IIb-dienst), zie hiervoor het eerder weergegeven figuur 3. Deze constatering in combinatie met dat er geen taakstellingen op externe inhuur zijn opgenomen in de programmabegroting 2014, geeft aan dat de gemeente Schiedam haar doelstellingen en beleid ten aanzien van externe inhuur heeft bijgesteld.

Uit de interviews blijkt dat vanaf 2014/2015 anders tegen externe inhuur wordt aangekeken. De gemeente Schiedam kan niet alles meer met de vaste gemeentelijke formatie doen, dit is mede door de decentralisaties zichtbaar geworden. De afhankelijkheid van andere organisaties is toegenomen, daarom ligt de focus nu steeds meer op het creëren van een flexibele organisatie die kan anticiperen op ontwikkelingen in de samenleving in samenwerking met stakeholders in diezelfde samenleving. Die organisatie bestaat uit een vaste kern en een flexibele schil met tijdelijke dienstbetrekkingen, projectmatig werken en externe inhuur.

## 6.2 Kaderstelling

In paragraaf 6.1 zijn de kaders geschetst die in de periode 2011 tot en met 2014 van toepassing waren aangaande de ontwikkeling van de organisatie en externe inhuur. Deze kaders zijn financieel doorvertaald naar taakstellingen met betrekking tot formatiereductie op het eigen personeel en reductie ten aanzien van inhuur derden. In deze paragraaf zetten wij dit uiteen.

In de programmabegroting 2011 is aangegeven dat externe inhuur zoveel mogelijk moet worden afgebouwd en omgezet in (tijdelijke) contracten. Er kan alleen extern worden ingehuurd indien de financiële dekking zeker is gesteld: hetzij uit onderschrijving op de personeelsbudgetten, hetzij uit aanvullende externe middelen, hetzij uit projectgeld. Dit is doorvertaald in de Leidraad Externe Inhuur 2011 in een normering op externe inhuur per cluster:

- Clusters Dienstverlening en Middelen mogen 10% van hun vastgestelde formatie structureel inhuren.
- Cluster Stedelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling mag 20% van de vastgestelde formatie structureel inhuren.

Ten aanzien van deze taakstellingen heeft de gemeenteraad van Schiedam in november 2010 bij de behandeling van deze begroting de motie 'Normering externe inhuur' aangenomen, waarin het college wordt uitgedaagd om:

- een leidraad te doen ontwikkelen waarin gefaseerd richting een norm van minder dan 10% voor externe inhuur wordt gegaan;

## NOTA VAN BEVINDINGEN

- daarbij tevens een norm voor de externe inhuur voor projecten te doen ontwikkelen;
- een inzichtelijke rapportage van de externe inhuur met de gemeenteraad te delen.

Met andere woorden de gemeenteraad geeft het college de opdracht op meer te bezuinigen op externe inhuur.

Het college van B&W heeft vanaf 2012 ook invulling gegeven aan deze motie door bij het opstellen van de begroting 2012 twee taakstellingen op te nemen:

- een taakstelling van 7,5% op de eigen formatie en externe inhuur onder de noemer 'Gemeente Nieuwe Stijl';
- en een taakstelling om voorgenomen investeringen realistischer te ramen, waardoor de kapitaallasten structureel met € 2,2 miljoen lager uitvallen.

### Gemeente Nieuwe Stijl: besparen op eigen formatie en externe inhuur

Voor de uitvoering van deze taakstellingen richt het college van B&W zich in het kader van de kerntakendiscussie op de uitvoering van minder taken en de inrichting van efficiëntere werkprocessen met als gevolg een behoefte aan minder personeel. Er wordt een krimp van de eigen formatie (*niet zijnde externe inhuur*) van 11 fte geconstateerd. De beoogde krimp loopt op tot 25 fte in 2015. Hiermee is een structurele besparing op de eigen formatie (*niet zijnde externe inhuur*) van € 0,5 miljoen in 2012, oplopend naar € 1,4 miljoen in 2015 als doel gesteld.

Zoals toegelicht voorafgaand aan figuur 3 heeft het college van B&W in de begroting 2012 een structurele bezuiniging van € 0,8 miljoen opgenomen op externe inhuur oplopend tot € 1,1 miljoen in 2015. In de zomernota 2012 is als doelstelling opgenomen dat in 2012 € 1,5 miljoen extra zal moeten worden bezuinigd op externe inhuur ten opzichte van de realisatie in 2011. Wij constateren dat gezien de taakstelling van € 0,8 miljoen uit de programmabegroting 2012-2015, dit zou betekenen dat de taakstelling voor het boekjaar 2012 € 2,3 miljoen bedraagt. Uit de financiële administratie blijkt dat in 2012 ten opzichte van 2011 € 5,8 miljoen is bespaard (zie figuur 4).

Door de in paragraaf 6.1 weergegeven getroffen maatregelen, is de omvang van de organisatie met 5,5% afgenomen en is de organisatie met eigen formatie slanker geworden<sup>8</sup>. Het verloop van enkel de externe inhuur kent in 2013 een daling ten opzichte van 2012 van 3,8 mln. (Cumulatief ten opzichte van 2011 is dat € 9,7 miljoen).

Zoals weergegeven in figuur 3, is de inhuur van externen sinds 2011 afgenomen tot 34,4 fte eind 2012, gevolgd door een verdere afname in 2013 tot 27,1 fte. Vanaf 2014 is echter een stijging te zien naar 46,1 fte.

Voor de reductie van specifiek externe inhuur in fte's zijn geen kaders gesteld, wij kunnen dan ook niet bepalen of deze doelstellingen zijn gehaald.

De geldelijke taakstellingen (in euro's) hangen samen met de formatieve taakstellingen (in fte's). Echter in de Planning & Control-documenten kan geen aansluiting worden gevonden met de geldelijke doelstellingen (vergelijk figuur 3 op peildatum en figuur 4 op periode van 1 jaar). Uit de financiële administratie volgt het volgende overzicht inzake de externe inhuur van de gemeente Schiedam in de periode 2011-2014:

**Figuur 4** Omvang externe inhuur gemeente Schiedam in euro's in de periode 2011 tot en met 2014 op basis van de financiële administratie gemeente Schiedam

€ x 1 miljoen	2011	2012	2013	2014
Externe inhuur (Iib-dienst <sup>9</sup> )	€ 14,8	€ 8,9	€ 5,1	€ 5,8

De resultaten uit figuur 4 afgezet tegen de gestelde financiële kaders (taakstelling van in totaal € 4,0 miljoen in periode 2012-2015), betekenen dat de financiële doelstellingen met betrekking tot inhuur

<sup>8</sup> Zie hiervoor blz. 103 van de jaarrekening 2013 van de gemeente Schiedam

<sup>9</sup> Zie hiervoor de Leidraad Externe Inhuur 2013 van de gemeente Schiedam. Bij Iib-diensten gaat het om personeelsverschaffing; Ila-diensten betreffen adviesdiensten.

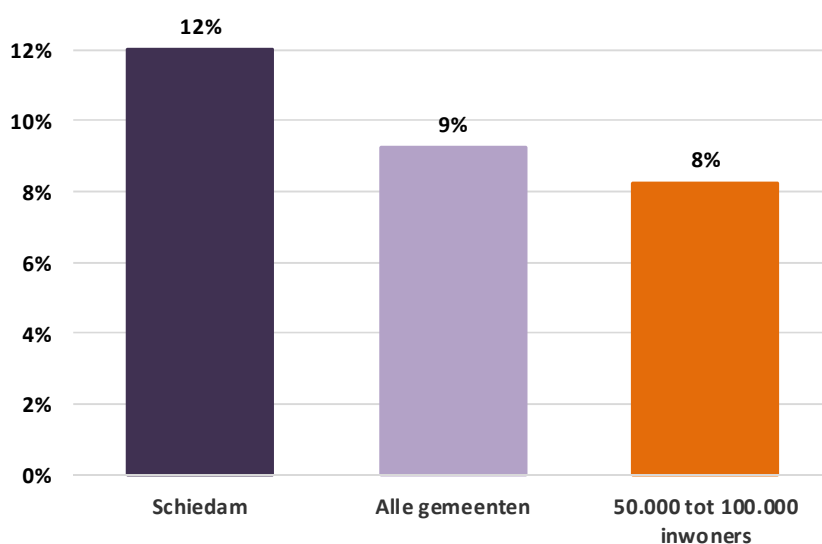
derden zijn gehaald in de periode 2011-2014 (reductie is € 9,0 miljoen). Dit betreffen alleen de financiële doelstellingen ten aanzien van inhuur van personeelsverschaffing (IIb-diensten).

Ten aanzien van de inhuur van advies/diensten (IIa-diensten) zijn geen kaders gesteld. Als er geen kaders worden gesteld kan er ook niet worden beoordeeld of doelstellingen al dan niet worden gehaald. Naast inzicht in de uitgaven aan IIb-diensten is óók inzicht in uitgaven aan IIa-diensten noodzakelijk. Ten eerste om de ontwikkeling van uitgaven aan advies/diensten (IIa-diensten) afzonderlijk te kunnen volgen en ten tweede om tot een overzicht te komen van de totale uitgaven aan externe inhuur (IIa- + IIb-diensten).

### Benchmark

Om een indicatie te geven van de omvang van de externe inhuur afgezet tegen die in andere Nederlandse gemeenten, heeft de gemeente Schiedam desgevraagd een vragenlijst over 2014 ingevuld en deze informatie is in perspectief geplaatst met de landelijke resultaten uit de benchmark van het A+O fonds Gemeenten. Figuur 5 geeft specifiek het resultaat van deze benchmark weer en beoogd geen vergelijking met het verleden weer te geven die, omwille van volledigheid, een dalende trend laat zien zoals eerder weergegeven in figuur 4.

**Figuur 5** Uitgaven aan externe inhuur in euro's (alleen IIb-diensten) uitgedrukt in procenten van de loonsom plus externe inhuur naar gemeentegrootteklasse, 2014

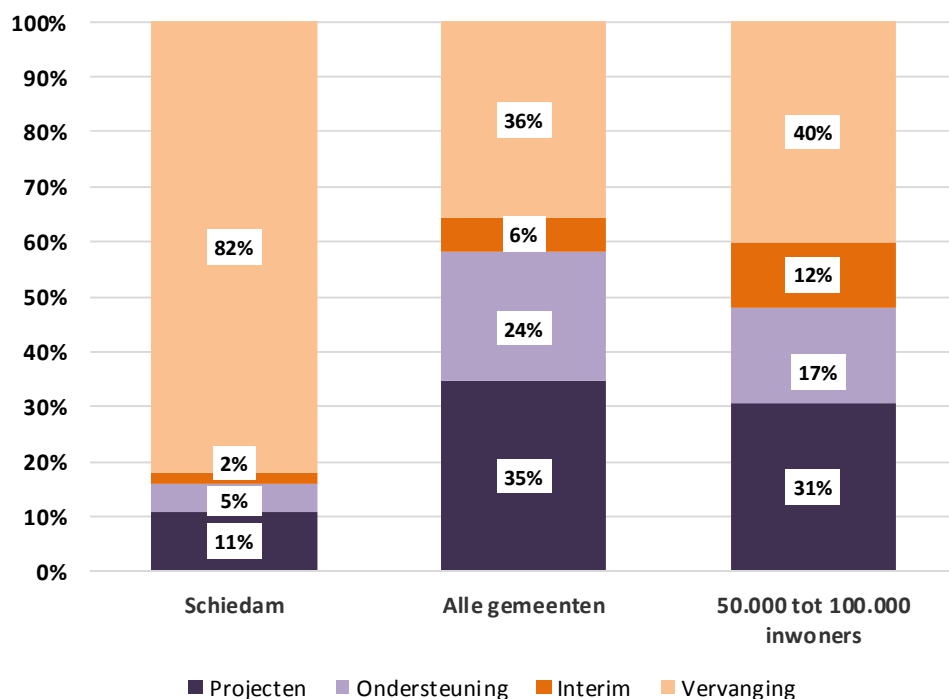


In de gemeente Schiedam wordt in 2014 naar verhouding meer ingehuurd dan gemiddeld. Het betreft de totale uitgaven aan inhuur van projecten, ondersteuning, interim en vervanging afgezet tegen de totale loonsom in vaste dienst plus de uitgaven aan externe inhuur. Inhuurkosten aan advies (IIa-diensten) zijn buiten beschouwing gelaten, omdat de gemeente Schiedam deze gegevens niet kan specificeren. Ook bij de vergelijkingsgroepen zijn de percentages daarom exclusief uitgaven aan advies.

Op zichzelf genomen is een hoger aandeel uitgaven aan externe inhuur niet per definitie een negatief resultaat. Dit past mogelijk juist bij de geambieerde flexibele slanke gemeentelijke organisatie waarbij vaker tijdelijk externe inhuur van gevarieerde expertise ingeschakeld wordt omdat de organisatie deze zelf niet vast in huis heeft.

De samenstelling van het type externe inhuur, vergeleken met andere Nederlandse gemeenten, respectievelijk gemeenten van dezelfde grootte, geeft het volgende beeld te zien.

**Figuur 6** Uitgaven aan externe inhuur (alleen IIb-diensten) naar type inhuur over 2014<sup>10</sup>



De financiële administratie van de gemeente Schiedam is niet ingericht naar de indeling volgens het A+O fonds. De ambtelijke organisatie heeft een onderbouwde indicatie gegeven ten aanzien van deze indeling, zodat vergelijking moeilijk is.

In de gemeente Schiedam is naar verhouding een opvallend hoog aandeel van de uitgaven aan externe inhuur toe te schrijven aan vervanging. Het relatief hoge percentage inhuur ten behoeve van vervanging in 2014 al is voorgesorteerd op de organisatieontwikkelingen die in 2015 en latere jaren (gaan) spelen. Hierbij moet vooral worden gedacht aan de vorming van Stroomopwaarts is 2015 en de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering. Met het oog op deze veranderingen werd meer dan normaal ingehuurd bij vacatures en zo flexibel mogelijk te zijn op het moment dat bijv. Stroomopwaarts van start gaat.

In de oorspronkelijke verdeling van het A+O fonds zijn ook de uitgaven aan advies als type inhuur opgenomen. Omdat de gemeente Schiedam deze gegevens niet kan specificeren is dit type inhuur ook bij de vergelijkingsgroepen buiten beschouwing gelaten.

Bij andere gemeenten is de samenstelling ten aanzien van de diverse categorieën meer divers.

### 6.3 Duiding van de bevindingen

Wij zien dat de gemeente Schiedam een beleidsvisie heeft waar de organisatie naar toe moet groeien, namelijk naar een flexibele slanke gemeentelijke organisatie. Dit is een organisatie die kan inspelen op de steeds veranderende maatschappij. Externe inhuur speelt als instrument hierbinnen een rol die als zodanig niet afzonderlijk beschouwd kan worden.

<sup>10</sup> De elementen in figuur 6 kennen de volgende definities (zie hiervoor A+O Fonds Gemeenten, 2015, *Gegevensdefinities, en berekeningen*, Personeelsmonitor Gemeenten 2014, p. 1-42):

- *Projecten* - de inhuur van externen ten behoeve van de uitvoering van projecten. Hierbij is ook sprake van een financiering via projectgelden.
- *Ondersteuning* - ondersteuning bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen. Deze inhuur is niet beleidsgevoelig.
- *Interim* - Inhuur voor de inzet van externe adviseurs in het primaire (beleids)proces bij de gemeente.
- *Vervanging* - Opvang van piekwerkzaamheden of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen, die zich tijdelijk voordoen in reguliere werkprocessen. Het gaat hier om inhuur via uitzendkracht- of detacheringsovereenkomsten.

De gemeente Schiedam wil bepaalde maatschappelijke effecten bereiken en de gemeente kan dit niet alleen met de eigen formatie bereiken. Er is bijvoorbeeld behoefte aan specifieke kennis en expertise, die de eigen organisatie niet heeft. Samenwerking met andere gemeenten en andere organisaties, een flexibele schil en externe inhuur zijn instrumenten die ingezet kunnen worden voor de uiteindelijke realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten.

De doorvertaling van deze visie in concrete kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen is onvoldoende en ontbreekt nagenoeg volledig. Hier ligt een rol voor de gemeenteraad in de vorm van kaderstelling en voor het college in een doorvertaling in concrete doelstellingen, activiteiten en inzet van middelen.

In de periode 2011-2013 zijn ten aanzien van externe inhuur wél voor IIb-diensten kwantitatieve kaders gesteld (lees: financiële kaders), die gericht zijn op reductie. Ook constateren wij dat deze kwantitatieve (bezuinigings)doelstellingen doorvertaald zijn naar helder geformuleerde activiteiten.

Voor IIa-diensten zijn geen kaders gesteld. Wel zijn wettelijke kaders (bijvoorbeeld inkoop- en aanbestedingsbeleid) doorvertaald in de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013. Een expliciet afwegingskader bestaat eveneens: "Nee, ..... tenzij de capaciteit kennis en expertise niet intern en niet in de samenwerking aanwezig is".

Tegelijkertijd constateren wij dat de toen gestelde kaders (kaders gericht op reductie) inmiddels belemmerend zijn gaan werken. Deze kaders belemmeren de inzet van het instrument externe inhuur als flexibele schil om invulling te geven aan de integrale organisatievisie teneinde beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

Daarnaast constateren we dat de kaderstelling ten aanzien van externe inhuur door elkaar loopt met de taakstellingen op de eigen formatie. Een specifieke duiding van de taakstellingen in fte's op externe inhuur ontbreekt. Immers, de taakstellingen van externe inhuur worden weergegeven in euro's, maar de resultaten in de planning en control documenten worden weergegeven in fte's. Op deze wijze is het lastig om te bepalen of en in hoeverre de gestelde taakstellingen zijn behaald (volgen van de taakstellingen en realisatie).

In de Planning & Control-documenten (begroten en verantwoord) wordt géén onderscheid tussen IIa en IIb diensten gehanteerd. De gemeenteraad wordt enkel geïnformeerd over IIb-diensten (personeelsverschaffing) en niet geïnformeerd over IIa-diensten (advies). Voor IIb diensten betreft dit alleen het kwantitatieve gedeelte. De gemeenteraad wordt derhalve niet volledig geïnformeerd. Bovendien hebben de geformuleerde doelstellingen uitsluitend betrekking op IIb-diensten.

Ook ontbreekt een koppeling met het strategisch HRM-beleid. Er zijn geen kaders gesteld ten aanzien van de positionering en inzet van externe inhuur. Een bijbehorend uitvoeringsprogramma ontbreekt zodat over realisatie in Planning & Control documenten geen verantwoording aan de gemeenteraad kan plaatsvinden.

Uit de benchmark blijkt dat de gemeente Schiedam relatief meer externe inhuur heeft dan gemiddeld, zowel ten opzichte van alle Nederlandse gemeenten, als ten opzichte van de gemeenten met dezelfde omvang (50.000 – 100.000 inwoners).

Op zichzelf genomen is een hoger aandeel uitgaven aan externe inhuur niet per definitie een negatief resultaat. Dit past mogelijk juist bij de geambieerde flexibele slanke gemeentelijke organisatie waarbij vaker tijdelijk externe inhuur van gevarieerde expertise ingeschakeld wordt omdat de organisatie deze zelf niet vast in huis heeft. Er is echter recentelijk geen expliciet beleid over een wenselijk geacht aandeel inhuur. Zoals aangegeven worden er in de programmabegroting van 2011 per afdeling nog wel na te streven percentages als doel gesteld. De programmarekening 2011 licht toe dat er halverwege het jaar is afgestapt van deze normensystematiek vanwege de wenselijkheid van een flexibele schil, die de organisatie in staat moest stellen om zich snel aan te passen aan de wisselende omstandigheden. Er is geen nieuwe normering voor in de plaats gekomen die aansluit bij de huidige organisatievisie inzake externe inhuur

Daarbij is het type inhuur bij de gemeente Schiedam vooral gericht op vervanging (82%). Bij andere gemeenten is de samenstelling meer divers. Deze verhoudingscijfers zijn nieuw en niet direct

## NOTA VAN BEVINDINGEN

verklaarbaar voor de organisatie. In een flexibele slanke gemeentelijke organisatie zijn mogelijk wel grotere aandelen 'interim', 'ondersteuning' en 'projecten' te verwachten in het kader van tijdelijke expertisebehoefte.



## 7 Beheersing externe inhuur

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

3. Welke interne uitvoeringsregels gelden er voor het inhuren van externe expertise?
4. Worden bij besluitvorming om externe expertise/capaciteit in te huren de richtlijnen voor afweging uit de leidraad gevolgd? Is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er een afweging geweest: inhuur of in dienst nemen, al dan niet met (een) andere gemeente(n)?
5. Is na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd?

### 7.1 Interne procedures

De Leidraad Externe Inhuur 2013 geeft de interne uitvoeringsregels weer, die gelden met betrekking tot de inhuur van externen. De volgende onderwerpen komen daarin terug:

- Definitie.
- Interne afweging – make-or-buy beslissing.
- Inkoop- en aanbestedingsregels.
- Aangaan van een overeenkomst, opdrachtbevestiging en verlenging.
- Besluitvorming zo laag mogelijk in de organisatie.

Zowel de Leidraad Externe Inhuur 2011 als de latere versie uit 2013 zijn opgesteld met als doel om in control te komen op het gebied van externe inhuur. Doel was met name de (veronderstelde dure) externe inhuur af te bouwen en deze te plaatsen in een flexibele schil om in voorkomende gevallen te kunnen voorzien in een tijdelijke capaciteitsbehoefte

#### Definitie

Het is belangrijk om een eenduidige definitie te hanteren met betrekking tot externe inhuur.

De gemeente Schiedam hanteert de volgende definitie met betrekking tot externe inhuur<sup>11</sup>:

*“Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer aan ten grondslag ligt.”*

Bij externe inhuur maakt de gemeente Schiedam in de Leidraad Externe Inhuur onderscheid tussen twee soorten, die nauw met elkaar verband houden, maar wezenlijk van elkaar verschillen waar het gaat om het doel en de werkwijze. De twee soorten zijn<sup>12</sup>:

- Inhuur personeel derden (bekend als IIb diensten)
- Inkoop diensten en arbeidsintensieve producten (bekend als IIa diensten).

**Figuur 7** Kenmerken IIa- en IIb-diensten externe inhuur zoals gehanteerd door de gemeente Schiedam

IIa-diensten	IIb-diensten
a. Concreet eindresultaat, resultaatverbintenis	a. Een inspanningsverbintenis
b. Geen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding aanbestedende dienst - adviseur	b. Binnen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding
c. Geen reguliere werkzaamheden	c. Werkzaamheden in het kader van reguliere taken

Het essentiële onderscheid tussen deze twee soorten ligt in het doel dat de gemeente beoogt met de externe inhuur en de werkwijze.

- Bij de inhuur van personeel derden is het doel inkopen van arbeidskracht onder (tijdelijke) aansturing van de gemeente.

<sup>11</sup> Deze definitie is gelijk aan de definitie van het A+O fonds.

<sup>12</sup> Dit onderscheid komt overeen met het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schiedam.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

- Bij de inkoop van diensten en arbeidsintensieve producten is het doel het leveren van een specifiek product, dat tot stand komt onder aansturing van de leverende partij. De gemeente stelt kwaliteitseisen aan het te leveren product.

In bijlage 10 is het onderscheid tussen deze twee soorten middelen een weergave van karakteristieken schematisch weergegeven conform de definitie die BMC hanteert. We constateren dat dit ook overeenkomt met de definitie van de gemeente Schiedam

### Interne afweging – make-or-buy beslissing

Voordat er extern ingehuurd mag worden, moet de aanvrager zichzelf eerst een aantal vragen stellen, conform de Leidraad Externe Inhuur 2011.

De gestelde vragen geven invulling aan het gestelde kader: *“Externe inhuur - Nee, tenzij.....de capaciteit kennis en expertise niet intern, en niet in de samenwerking aanwezig is”*. De volgende vragen moeten worden beantwoord:

1. Is de eigen (afdeling) bezetting geraadpleegd?
2. Is er geen personeel van een andere afdeling beschikbaar?
3. Zijn er re-integratie of mobiliteitskandidaten beschikbaar (ook vanuit Vlaardingen en Maassluis)?
4. Zijn er werkervaringskandidaten van Werk en Inkomen beschikbaar?

Als op alle vragen “nee” wordt geantwoord (behalve vraag 1) en er intern geen mogelijkheden zijn om de juiste kandidaat te leveren, wordt de blik naar buiten gericht. Daarbij wordt eerst onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om een medewerker te detacheren vanuit een andere (gemeentelijke) organisatie. Lukt de mogelijkheid van detacheren niet, dan kan een tijdelijk contract via P-flex (verloning met onder andere Randstad) onderzocht worden.

5. Zijn er organisaties die bereid zijn een medewerker bij Schiedam te detacheren?
6. Kan een tijdelijke arbeidskracht worden aangetrokken via P-flex? Indien hier geen positief antwoord op komt, is inhuur in laatste instantie de oplossing voor de capaciteitsbehoefte.

In paragraaf 7.2 wordt de uitvoering van deze regels beschreven.

In de Leidraad Externe inhuur is niet vastgelegd dat de kwaliteit van de antwoorden worden gedocumenteerd, gemonitord en getoetst, waardoor de effectiviteit van de procedure niet zichtbaar is vast te stellen

In de Leidraad Externe Inhuur 2013 is de verplichte advisering van Personeel & Organisatie (P&O) en Financiën & Control opgenomen, waar in 2011 afwegingscriteria golden.

### Inkoop- en aanbestedingsregels

In de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 wordt de koppeling gemaakt met het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schiedam. Deze regels zijn daarmee ook van toepassing bij externe inhuur. Relevante regels uit het Schiedamse inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn:

- het verschil in procedure tussen IIa- en IIb-diensten in de zin dat het de gemeente is toegestaan bij IIb-diensten met een waarde boven de (Europese) drempelbedragen volgens een andere procedure aan te besteden;
- het meervoudig onderhands aanbesteden van diensten (minimaal drie offertes) altijd van toepassing is voor aanbestedingen boven het drempelbedrag van € 35.000,—;
- een Verklaring Omtrent Gedrag voor aanvang van de werkzaamheden is een vereiste voor het aangaan van een overeenkomst;
- het mandaat tot besluitvorming omtrent aanvraag externe inhuur ligt bij de teamleider/direct leidinggevende.

### Aangaan van een overeenkomst, opdrachtbevestiging en verlenging

Bij het aangaan van een overeenkomst worden door de gemeente Schiedam bij een IIb-dienst de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- In geval van duidelijkheid over de maximale duur van de inhuur wordt een overeenkomst aangegaan zonder mogelijkheid tot verlenging.

- In geval van onduidelijkheid over de maximale duur van de inhuur wordt een overeenkomst aangegaan voor de duur van 1 jaar met de mogelijkheid tot een jaarlijkse verlenging met een maximale duur van 4 jaar. Zonder verlengingsaanvraag eindigt de overeenkomst van rechtswege.
- In geval van enkelvoudig onderhands aanbesteden, is er geen mogelijkheid tot verlenging bij overschrijding van het drempelbedrag. Indien verlenging wenselijk is, dient overgegaan te worden op meervoudig onderhands aanbesteden waarbij de eerdere partij mee mag dingen.

Daarnaast hanteert de gemeente de volgende regels aangaande bestaande contracten:

- Extern personeel waarvoor geen actueel contract is: er wordt 1 maand na vaststelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 een tijdelijk contract opgesteld met inachtneming van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
- Extern personeel dat niet langer dan 4 jaar is ingehuurd: lopende contractafspraken dienen in overeenstemming te worden gebracht met het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013. Verlenging kan binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid, mits de totale contractduur de maximale termijn van 4 jaar niet overschrijdt en eerdere aanbestedingen aantoonbaar correct zijn uitgevoerd.
- Extern personeel dat langer dan 4 jaar is ingehuurd: contract dient opgezegd te worden en beëindigd te worden op de einddatum, uiterlijk op 31 december van het betreffende boekjaar.

#### Besluitvorming zo laag mogelijk in de organisatie

In de Leidraad Externe Inhuur 2013 wordt gesteld dat de besluitvorming om tot externe inhuur over te gaan zo laag mogelijk in de organisatie is gelegd. Dit wil zeggen dat de teamleider dan wel direct leidinggevende het mandaat heeft om tot externe inhuur te besluiten, met inachtneming van de advisering van Personeel & Organisatie (P&O) en Financiën & Control. Indien door P&O en Financiën & Control een negatief advies wordt gegeven, dient de aanvraag externe inhuur door de regiemanager beoordeeld te worden.

In paragraaf 6.1 is beschreven dat alle aanvragen voor vacatures en dus ook externe inhuur via de directie lopen. Dit is van toepassing voor de aanvragen voor 2013 (conform de Leidraad Externe Inhuur 2011). Dit wordt in de interviews voor de betreffende cases bevestigd. In 2013 is dit beleid dus aangepast. We constateren wel dat aanvragen die buiten de afdelingsbudgetten gaan (overschrijding) nog wel via de directie en het college gaan.

## **7.2 Naleving voorschriften leidraad besluitvorming**

Om te kunnen beoordelen of bij de besluitvorming de richtlijnen van de leidraad, worden gevolgd, zijn dertien dossiers onderzocht, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen diensten voor personeelsverschaffing (vijf dossiers) en inkoop van adviesdiensten (acht dossiers).

Deze dossiers zijn in interviews toegelicht door diegenen die destijds verantwoordelijk waren voor de inhuur of, wanneer de betreffende verantwoordelijke niet meer werkzaam is bij de gemeente, diegenen die het meest bij het betreffende dossier betrokken waren.

De resultaten, op hoofdlijnen, van de casestudy zijn als volgt:

**Figuur 8** Resultaten casestudy op hoofdlijnen

Nr. case	Soort	Norm					
		A	B	C	D	E	F
1	Inhuur	Orange	Orange	Green	Green	Yellow	Orange
2	Advies	Orange	Green	Yellow	Green	Yellow	Orange
3	Advies	Orange	Orange	Orange	Green	Yellow	Orange
4	Inhuur	Orange	Orange	Green	Green	Yellow	Orange
5	Advies	Orange	Orange	Orange	Green	Yellow	Orange
6	Inhuur	Orange	Green	Green	Green	Yellow	Orange
7	Inhuur	Orange	Green	Orange	Yellow	Yellow	Orange
8	Advies	Orange	Yellow	Green	Green	Yellow	Orange
9	Advies	Orange	Green	Green	Yellow	Yellow	Orange
10	Inhuur	Orange	Orange	Orange	Green	Yellow	Orange
11	Advies	Orange	Orange	Orange	Orange	Yellow	Orange

Legenda bij figuur 8

Norm	Toelichting
A	Er is een behoeftebepaling opgesteld, waarbij eerst gekeken wordt naar intern, samenwerking en externe inhuur als sluitstuk geldt
B	Er is een programma van eisen opgesteld
C	Er zijn duidelijke selectiecriteria opgesteld en de afweging heeft aan de hand daarvan plaats gevonden
D	Er zijn contracten opgesteld
E	Uitvoering wordt tussentijds bewaakt - is vastgelegd
F	Er heeft een evaluatie plaats gevonden en dat is vastgelegd
Waardering	Toelichting
Green	Goed
Yellow	Matig
Orange	Voor verbetering vatbaar

Interne afweging

Het maken van de expliciete interne afweging heeft betrekking op inhuur van diensten voor personeelsverschaffing (IIb-diensten), aangezien de besluitvorming is gedocumenteerd. In de dossiers betreffende inhuur van advies/diensten (IIa-diensten) ontbreekt deze documentatie.

Bij geen van de vijf IIb-dossiers is er documentatie beschikbaar waaruit kan worden opgemaakt of er eerst intern of bij de samenwerkende gemeenten gezocht is, alvorens men de blik naar buiten heeft gericht om een geschikte kandidaat te vinden. In de interviews benadrukken de opdrachtgevers echter dat er in de regel altijd eerst intern gekeken werd. P&O heeft hierbij een adviserende rol. Het advies van P&O is gebaseerd op de check en uitvraag op voorhand naar beschikbare interne kandidaten. Dit was volgens de geïnterviewden nadrukkelijk het geval in de periode waarin Schiedam als organisatie de opdracht had om de eigen formatie alsmede de omvang van de externe inhuur te reduceren. Destijds, toen alle aanvragen via de directie liepen, lagen alle eventuele aanvragen onder het spreekwoordelijke vergrootglas.

In de bestudeerde cases van externe inhuur (zowel IIa- als IIb-diensten) bleek de gewenste deskundigheid veelal dusdanig specifiek dat interne invulling vaak op voorhand al geen reële optie leek. Desalniettemin is de interne afweging wel conform de Leidraad Externe Inhuur 2011 gevolgd. Geïnterviewden geven aan, buiten de bestudeerde cases, ook voorbeelden te kennen van functies die

succesvol intern zijn vervuld als gevolg van de te volgen regels uit de leidraad; ook in situaties waarbij men dit op voorhand niet had verwacht. De achterliggende gedachte, om uit oogpunt van de doelmatigheid en ontwikkeling van eigen personeel, eerst intern een oplossing te zoeken, wordt ondersteund. Desalniettemin willen bijna alle geïnterviewden ook benadrukken dat een dergelijke interne afweging niet een formaliteit moet worden; een procedurele drempel die men enkel voor de vorm neemt. Zeker op het moment wanneer er op korte termijn specifieke kennis nodig is en een project geen vertraging mag oplopen.

### Aanvraagformulier Capaciteit

Op het moment dat men voor inhuur van IIb-diensten kiest, dient een capaciteitsaanvraagformulier ingevuld te worden. Hierin moet onder andere een inhoudelijke motivering voor de capaciteitsaanvraag staan, inclusief een opdrachtformulering door de teamleider. Daarnaast dient men toe te lichten wat de gevolgen zijn van het niet toekennen van de aanvraag. Voor alle bestudeerde cases waarin er sprake was van inhuur van diensten voor personeelsverschaffing (IIb-dienst), hebben we de betreffende aanvraagformulieren aangetroffen. De aanvraag wordt vervolgens voorzien van een advies van P&O. Geïnterviewden geven aan dat er vooraf en tussentijds contact is met de adviseurs van P&O en Financiën & Control.

Een negatief advies komt slechts sporadisch voor. In twee gevallen is er middels een gemotiveerd collegebesluit afgeweken van het inkoopbeleid (en is besloten tot een onderhandse aanbesteding, waar formeel meervoudige aanbesteding vereist was). Conform het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schiedam is dit toegestaan<sup>13</sup>:

*“Afwijkingen van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk in uitzonderlijke gevallen op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit. Het besluit wordt genomen, na fiatting door bureau inkoop MSV, door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente en voor zover een en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is”.*

De administratieve procedure wordt als veel werk ervaren, hetgeen vertragend kan werken. Formeel gezien begint het proces met het invullen van de formulieren, maar in de praktijk wordt deze administratie ook regelmatig achteraf afgehandeld. Dit vanwege de tijdsdruk om iemand snel in te huren, bijvoorbeeld bij vervanging door ziekte. Soms wordt er vooraf mondeling contact gezocht met P&O en Inkoop, zodat er daarna sneller geschakeld kan worden. Dit is bevestigd in vijf van de acht interviews in het kader van de casestudy.

De geïnterviewden zijn van mening dat transparantie en verantwoording kunnen afleggen belangrijk zijn. Het gevoel heerst dat het proces rondom de aanvraag destijds is bedoeld om meer grip te krijgen op inhuur in een periode van formatie- en inhuurreductie. De gedachte zou zijn dat als je meer toetst, je meer in control bent. Het risico schuilt er echter in dat je een papieren werkelijkheid creëert die los staat van de praktijk. Als voorbeeld noemen we dat de make-or-buy beslissing achteraf wordt genomen, terwijl de inhuur al heeft plaats gevonden.

## 7.3 Evaluatie en rapportage

In de Leidraad Externe Inhuur 2011 heeft de gemeente Schiedam het volgende opgenomen over evaluatie van de opdracht na beëindiging:

*“Na de beëindiging van de opdracht wordt in de planning een evaluatierapportage opgesteld. Bij de evaluatie moet in ieder geval de direct leidinggevende betrokken zijn. In eerste instantie worden de werkwijze en de behaalde resultaten van de betreffende externe geëvalueerd. Verder dient aandacht te worden besteed aan de volgende zaken:*

<sup>13</sup> Zie hiervoor blz. 10 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 gemeente Schiedam. Onder uitzonderlijke gevallen wordt verstaan:

- Dwingende spoed als gevolg van onvoorziene omstandigheden die niet aan de gemeente Schiedam zijn toe te rekenen;
- Als het gaat om opdrachten die om artistieke, exclusieve of technische redenen slechts aan één bepaalde opdrachtnemer kunnen worden toevertrouwd;
- Bij vervolgoopdrachten, als de keuze van een andere opdrachtnemer technische onmogelijkheden met zich mee zou brengen en vooraf niet te voorzien was.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

- *Resultaten (toepasbaarheid, kosten versus baten).*
- *Inbreng (kennis van de branche, zicht op de problematiek).*
- *Houden aan afspraken (begroting en levertijd).*
- *Inlevingsvermogen (in de bestuurlijke omgeving in de organisatie).*
- *Werkwijze (voorbereiding, wijze van samenwerking).*
- *Communicatie in het algemeen en de presentatie van de resultaten.*

*De evaluatierapportage wordt ook verstuurd naar de centrale makelaar. Na ontvangst van de rapportage sluit de centrale makelaarsfunctie het betreffende dossier af.”*

In de Leidraad Externe Inhuur 2011 is opgenomen dat mobiliteits- en loopbaanadviescentrum Talent MVS (voorheen Baanbreker) een centrale rol (makelaarsfunctie) vervulde aangaande externe inhuur. Dit was één van de maatregelen in het kader van het capaciteitsmanagement. In de Leidraad Externe Inhuur 2013 komt dit niet meer voor.

In de Leidraad Externe Inhuur 2013 is daarnaast niets opgenomen over evaluatie. Dat is een verslechtering van de opzet van toetsing. Evaluatie wordt niet meer voorgeschreven in tegenstelling tot de Leidraad 2011. In de Leidraad van 2013 wordt niet toegelicht waarom de verplichting tot een evaluatierapportage is komen te vervallen.

In de bestudeerde dossiers zijn geen evaluatierapportages aangetroffen. Dit verklaarbaar vanwege het feit dat, op één na, alle bestudeerde IIb-dossiers doorlopen tot in 2014 toen evaluatierapportages niet meer verplicht waren. Uit de interviews komt naar voren dat na afloop beoordelings-/afhandelingsgesprekken worden gevoerd die in sommige gevallen schriftelijk worden vastgelegd in een personeelsdossier.

De wijze waarop er invulling wordt gegeven aan tussentijdse monitoring en het bewaken van de te leveren opdracht blijkt ook afhankelijk van het type inhuur (IIa- (advies)diensten of IIb- personeelsverschaffing). Bij adviesdiensten zijn er vaker tussentijdse evaluaties aangetroffen in de vorm van rapportages.

Bij personeelsverschaffing wordt de uitvoering weliswaar gemonitord, maar wordt dit veelal niet of in mindere mate vastgelegd in rapportages.

In de interviews is meegedeeld dat in sommige gevallen van personeelsverschaffing voortgangsgesprekken zijn gevoerd. Ook is er in één dossier structureel tussentijds contact geweest met het aanbiedend bureau van de betreffende ingehuurde kracht. Bij de andere dossiers lijkt de monitoring meer natuurlijk plaats te vinden tijdens de dagelijkse activiteiten op de werkvloer als onderdeel van de werkafspraken en de te behalen opgaves. De wijze van monitoring en bewaking lijkt tevens afhankelijk te zijn van de uit te voeren opdracht, de grootte van het team en de verhouding van het ingehuurde personeel tot de verantwoordelijk opdrachtgever. Bij meerdere dossiers betreft het relatief hoog geschaald ingehuurd personeel met specialistische kennis, dat in nauwe samenwerking met het verantwoordelijk management een gezamenlijke opdracht vervult. In deze gevallen is er sprake van continue afstemming en bewaking, hetgeen echter niet procedureel wordt vastgelegd in de dossiers.

### 7.4 Duiding van de bevindingen

#### Definitie

In de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 wordt een duidelijke definitie gegeven voor externe inhuur door middel van het onderscheid in IIa- en IIb-diensten. In de Planning & Control-documenten (begroten en verantwoorden) wordt dit onderscheid niet gehanteerd.

Ten aanzien van de beheersing van Inhuur Externen kan worden opgemerkt dat sprake is van protocollen en afspraken middels een aanwezige Leidraad Externe Inhuur die zowel IIa als IIb-diensten omvat.

### Interne afweging

De Leidraad Externe Inhuur wordt op het proces van make-or-buy beslissingen nageleefd, zo blijkt uit de steekproef. Bij 11 van de 13 de onderzochte dossiers zijn de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsregels toegepast. Bij twee cases is afgeweken van deze regels middels een collegebesluit. In het inkoop en aanbestedingsbeleid 2013 van de gemeente Schiedam staat opgenomen dat dit is toegestaan.

Uit de casestudy blijkt dat aanvragers een capaciteitsaanvraagformulier moeten invullen voor het aanvragen van externe inhuur. Dat geldt alleen voor IIb-diensten. Voor IIa-diensten hoeven geen formulieren ingevuld te worden. Dit administratieve proces wordt door de geïnterviewden als inefficiënt ervaren. Uit de casestudy en de interviews komt naar voren dat externe inhuur onder tijdsdruk moet worden georganiseerd. Dit betekent dat de processen, zoals beschreven in de leidraad, vaak niet worden gevolgd. Nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden worden de benodigde formulieren alsnog ingevuld en in procedure gebracht. Dit betekent dat de sturing vooraf op externe inhuur door het management onmogelijk wordt gemaakt. Er zijn immers al overeenkomsten aangegaan. De procedure is in theorie goed opgezet, maar wordt in de praktijk niet nageleefd.

### Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schiedam geldt voor externe inhuur. In de Leidraad Externe Inhuur 2013 wordt duidelijk aangegeven wat precies van toepassing is. In deze Leidraad is niet expliciet genoemd dat het college van burgemeester & wethouders kan besluiten om van het inkoop- en aanbestedingsbeleid af te wijken. Dit is wel expliciet genoemd in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schiedam. In de casestudy hebben wij twee dossiers aangetroffen, waarbij het college van burgemeester & wethouders een dergelijk besluit heeft genomen.

In de gevallen waar de inkoop- en aanbestedingsregels zijn toegepast zijn in 6 van de 11 de door ons onderzochte dossiers offerteaanvragen opgesteld en selectie- en gunningscriteria opgesteld, rekening houdend met van toepassing zijnde wet- en regelgeving. In al deze dossiers zijn voor de opgestelde criteria ook scores gegeven en is op basis daarvan onderbouwd weergegeven op basis waarvan gunning plaatsvindt. Vervolgens is voor deze gevallen een contract gesloten of zijn opdrachtbevestigingen (van toepassing voor IIa diensten) getekend (al dan niet middels ondertekening van de offerte).

### Aangaan van een overeenkomst, opdrachtbevestiging en verlenging

Uit de interviews bij de cases maken wij op dat de regels met betrekking tot het aangaan van een overeenkomst, opdrachtbevestiging en verlenging worden nageleefd. Echter dit is niet het geval geweest bij de twee hierboven genoemde dossiers. Door het nemen van een collegebesluit is dit echter in lijn gebracht met de regels van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

### Besluitvorming zo laag mogelijk in de organisatie

Hoewel de bevoegdheid tot besluitvorming tot externe inhuur volgens de leidraad zo laag mogelijk in de organisatie behoort te liggen, staat de praktijk daar soms haaks op. Aanvragen rondom vacatures en dus ook externe inhuur buiten de eigen afdelingsbudgetten (overschrijding) lopen via de directie en het college, dat beslist.

### Evaluatie

De Leidraad Externe Inhuur 2013 geeft de interne uitvoeringsregels weer, die gelden met betrekking tot de inhuur van derden. Ten opzichte van de Leidraad Externe Inhuur 2011 is deze afwijkend. De onderwerpen evaluatie en dossiervorming maken geen onderdeel meer uit van de Leidraad Externe Inhuur 2013. Er is ook geen aandacht voor tussentijdse evaluatie.

We hebben vastgesteld dat de protocollen niet voorzien in regels voor tussentijdse afstemming met de aanbieder, tussentijdse monitoring door de gemeente én de vastlegging daarvan. We constateren wel dat deze worden uitgevoerd. Door het ontbreken van het protocol hieromtrent is echter niet te oordelen of deze monitoring voorziet in de gewenste kwaliteit en effectiviteit daarvan.

## NOTA VAN BEVINDINGEN

Op basis van de casestudy is de constatering dat geen invulling is gegeven aan het onderdeel evaluatie volgens de Leidraad Externe Inhuur 2011. Dit betekent dat geen beoordeling van de effectiviteit heeft kunnen plaatsvinden.



## 8 Verantwoording over externe inhuur

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

6. Hoe vindt verantwoording van externe inhuur aan de gemeenteraad via de planning & control documenten plaats?
7. Worden er raadsvoorstellen over nota's aan de gemeenteraad aangeboden die door externen zijn gemaakt? Zo ja, welke raadsvoorstellen betreft het? Zo nee, wat is daar de reden van? Is bij een dergelijk raadsvoorstel duidelijk dat het tot stand is gekomen op basis van extern ingehuurde expertise?

### 8.1 Verantwoording aan de gemeenteraad

In de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 zijn afspraken gemaakt over de manier van rapporteren aan het management en aan het bestuur.

In de Leidraad Externe Inhuur 2011 is het volgende opgenomen:

*De afdeling P&O verzorgt maandelijks een rapportage voor het ambtelijk management en desgewenst voor het bestuur over alle vormen van tijdelijke capaciteitsinzet (in fte's en in euro's). Aan de gemeenteraad wordt gerapporteerd in de reguliere Planning & Control-documenten.*

In de Leidraad Externe Inhuur 2013 is het volgende opgenomen:

*P&O verzorgt periodiek een rapportage voor het ambtelijk management en het bestuur over alle vormen van tijdelijke capaciteitsinzet. Aan de gemeenteraad wordt gerapporteerd in de reguliere Planning & Control-documenten. Het management dient te allen tijde verantwoording af te (kunnen) leggen over de genomen besluiten.*

De gemeenteraad wordt geïnformeerd door middel van de reguliere Planning & Control-cyclus. Het bestuur en het management ontvangen daarnaast een rapportage van P&O over tijdelijke capaciteitsinzet. Uit de interviews blijkt dat de gemeente Schiedam werkt met een tweemaandelijks rapportage, waarin externe inhuur als onderwerp wordt benoemd en uitgewerkt. Er wordt gerapporteerd op afwijkingen van het budget.

In de Planning & Control-documenten wordt vooral gerapporteerd op de taakstelling met betrekking tot inhuur derden (IIb-diensten). In verschillende begrotingen en jaarrekeningen in de periode 2011-2014 is de stand van zaken ten aanzien van de reductie op inhuur derden in beeld gebracht in euro's en fte's, blijkens de paragraaf bedrijfsvoering in de begrotingen en jaarrekeningen in de periode 2011-2014. Echter zoals aangegeven in hoofdstuk 6 is het lastig om de taakstellingen en realisatie te volgen.

Grote afwijkingen op de budgetten van externe inhuur (IIb-diensten) staan in de rapportage aan het bestuur.

#### Perspectief van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft niet de overtuiging dat de gemeentelijke organisatie aangaande externe inhuur 'in control' is, dat wil zeggen dat er twijfels zijn aangaande de doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe inhuur. De gemeenteraad geeft aan dat het geen kwalitatieve informatie krijgt aangaande inhuur derden. Op een hoog abstractieniveau krijgt de gemeenteraad inzicht in de bestede budgetten, taakstellingen en overschrijding ten aanzien van inhuur derden. Echter informatie op een niveau lager (wat gebeurt er binnen de grote budgetten externe inhuur?) en kwalitatieve informatie ontbreekt. Deze waarneming hebben wij ook ten aanzien van de Planning & Control-documenten.

De gemeenteraad heeft hierover echter tot op heden geen vragen gesteld, zodat er voor het college van B&W geen directe aanleiding was het verantwoordingsinstrumentarium aan te passen.

## 8.2 Raadsvoorstellen op basis van Inhuur externen

In de casestudy is een onderscheid gemaakt tussen:

- Ila-diensten – advieswerkzaamheden;
- Ilb-diensten – diensten voor personeelsverschaffing.

In de casestudy is de vraag gesteld wat het resultaat is geweest van de inzet voor het desbetreffende dossier. Bij de Ilb-diensten vertaalde dit zich veelal in de vorm van kennisborging en bij Ila-diensten betrof dit veelal een onderzoeks- of adviesrapport. In de onderzochte dossiers zijn geen raadsvoorstellen aangetroffen die door externen zijn gemaakt.

Betreft het product een onderzoeks- of adviesrapport en reikt het advies tot de gemeenteraad (via collegevoorstellen en –besluiten), dan wordt het rapport veelal als bijlage meegestuurd bij het raadsvoorstel. Dit laatste wordt veelal door de eigen organisatie opgesteld.

## 8.3 Duiding van de bevindingen

De gemeenteraad van Schiedam wordt over externe inhuur geïnformeerd via de reguliere Planning & Control-cyclus. De rapportages zijn gericht op de verantwoording van financiële parameters en hebben daarmee het karakter van verantwoording van realisatie van kwantitatieve doelstellingen. De informatievoorziening is daarbij op hoofdlijnen en gericht op afwijkingen van gestelde budgetten. Daarbij ligt het accent met name op Ilb-diensten.

Verantwoording ten aanzien van de kwalitatieve kaders vindt niet plaats. Er wordt niet gerapporteerd over de gerealiseerde doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe inhuur. Het ontbreken van verantwoording op kwalitatieve kaders wordt met name veroorzaakt door het ontbreken van een doorvertaling van de voorgestane organisatievisie naar beleid inzake externe inhuur. Het ontbreekt aan specifiek geformuleerde kwalitatieve doelstellingen waardoor sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid lastig is, zo niet onmogelijk gemaakt.

De verantwoording is derhalve als (zeer) summier aan te merken en beperkt zich met name tot kwantitatieve doelstellingen gericht op Ilb-diensten. Gesteld kan worden dat het college beperkt invulling geeft aan haar plicht tot informatievoorziening. Tegelijkertijd concluderen wij dat de gemeenteraad nagenoeg geen specifieke en/of aanvullende vragen stelt. De conclusie is gerechtvaardigd dat naast het beperkt invullen van genoemde plicht tot informatievoorziening vanuit het college ook de vraagstelling van de gemeenteraad ontbreekt. Dit ondanks de door ons duidelijk geobserveerde behoefte die de gemeenteraad heeft aan meer diepgaande informatie ten aanzien van de gestelde kaders.

Gevolg is dat de gemeenteraad het gevoel heeft dat de organisatie niet ‘in control’ is terwijl dit onvoldoende gestaafd is. Immers, het college lijkt onvoldoende op de hoogte van de behoefte en geeft daar met beperkt initiatief zelfstandig invulling aan. Anderzijds doet de gemeenteraad geen gerichte uitvraag aan het college naar gewenste informatie. Resultaat is dat in een vicieuze cirkel om het onderwerp Inhuur externen wordt heen gedraaid. De verantwoording blijft daardoor kwalitatief beperkt. In plaats van een “brug te slaan” wordt een “verwachtingskloof” gecreëerd tussen gemeenteraad en college.

## 9 Toezicht op externe inhuur

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

8. Heeft de inhuur conform de vastgestelde uitvoeringsregels en aanbestedingsregels plaatsgehad (rechtmatigheid)?
9. Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?
10. Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd (effectiviteit)?

### 9.1 Naleving uitvoerings- en aanbestedingsregels

Uit de casestudy is gebleken dat de aanbestedingsregels inclusief de daarbij behorende drempelbedragen in acht worden genomen.

De in het kader van de casestudy geïnterviewden ervaren het drempelbedrag voor meervoudig onderhandse aanbestedingen soms als te laag. Onder andere wanneer het een verlenging betreft van een dienst die eerder meervoudig is aanbesteed.

In twee gevallen van externe inhuur was om die reden een collegebesluit nodig om toch enkelvoudig onderhands te kunnen aanbesteden. In beide cases ging het hier om een verlenging. Wanneer er collegebesluiten worden genomen om toch via een enkelvoudig onderhandse aanbesteding in te huren ondermijnt dit mogelijk de bereidheid bij anderen om conform de aanbestedingsregels te handelen.

Uit verschillende interviews blijkt een ambivalente kijk op de aanbestedingsregels. Men onderstreept dat transparantie en concurrentie belangrijk zijn. De plicht tot meervoudig onderhands aanbesteden stimuleert dat er niet uit gemak opnieuw voor de reeds bekende partij wordt gekozen. Dit betekent dat er mogelijk een nieuwe partij gevonden wordt die financieel en kwalitatief aantrekkelijker is. Soms is de keuze echter wel op voorhand duidelijk, waardoor aanbestedingsprocedures voor de vorm worden uitgevoerd, hetgeen als zonde van de tijd en inzet wordt bestempeld. Er wordt daarom, onder de noemer integraal management, gepleit voor meer vrijheid en meer verantwoordelijkheid.

### 9.2 Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) (doelmatigheid)?

In de programmabegroting 2011 is als doelstelling onder andere opgenomen:

- behalen van voordelen op inhuur.

Deze doelstelling is doorvertaald in de Leidraad Externe Inhuur 2011 door de externe inhuur per cluster aan een norm te verbinden met een percentage van de vastgestelde formatie. Deze varieerde voor de clusters Dienstverlening en Middelen van 10% en tot 20% voor de clusters Stedelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen IIa- en IIb-diensten. De veronderstelling is dat het hier specifiek om IIb-diensten gaat, omdat de norm specifiek is uitgedrukt in fte's. IIa-diensten (advies/onderzoek) zijn veelal niet in fte's uit te drukken.

In paragraaf 6.2 is geconstateerd dat er voor de IIa-diensten geen kaders zijn geformuleerd.

In 2012 worden de doelstellingen gekwantificeerd:

- Reductie van externe inhuur van eerdergenoemde cumulatieve bedrag van € 4,0 miljoen.

Uit de financiële en personele (zie figuur 3 en 4) administratie blijkt (paragraaf 6.2) dat de externe inhuur binnen het financiële en formatieve kader is gebleven. Hierbij gaat het dus om IIb-diensten. Voor IIa-diensten zijn geen kaders gesteld.

De Leidraad Externe Inhuur 2011 behelst een afwegingskader dat pas kan worden overgegaan tot externe inhuur als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Criteria bij die afweging zijn kennis en expertise. Uit de onderzochte cases (paragraaf 7.2) blijkt dat vanwege de vereiste deskundigheid besloten is tot externe inhuur. Er is voldaan aan de verplichte advisering van P&O en Financiën & Control, zoals opgenomen in de Leidraad Externe Inhuur 2013. Kwaliteit van externe inhuur is

daarmee de belangrijkste factor gebleken om daadwerkelijk te besluiten tot externe inhuur. Bij de uiteindelijke gunning wordt daarnaast afgewogen wat de kosten zijn van de externe inhuur. In de onderzoeksperiode zijn de kosten van externe inhuur binnen de gestelde financiële kaders gebleven.

### 9.3 Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd (effectiviteit)?

Voor de toetsing en evaluatie van de effectiviteit is in de Leidraad Externe Inhuur 2011 voorzien in een evaluatierapportage. Zoals aangegeven in paragraaf 7.3 is in de Leidraad Externe Inhuur 2013 het onderdeel evaluatie niet meer opgenomen, waardoor het ook geen onderdeel meer is van het beleid rondom externe inhuur. De effectiviteit van externe inhuur wordt niet op een gestructureerde manier gemonitord.

Zoals weergegeven in figuur 8 zijn in de bestudeerde dossiers geen evaluatierapportages aangetroffen c.q. ontvangen, hoewel er in de praktijk een bepaalde vorm van het voeren van evaluatieve gesprekken en monitoring plaatsvindt waarbij de effectiviteit mede wordt beoordeeld.

De outcome vertaalt zich in kennisborging of in een adviesrapport dat in de organisatie een vervolg krijgt (paragraaf 8.2). Onduidelijk is hoe de outcome/kennis en kunde die een externe partij in de organisatie heeft ingebracht binnen de organisatie geborgd wordt. Uit de interviews komt naar voren dat dit wel op een informele manier gebeurt door overdrachtsgesprekken.

### 9.4 Duiding van de bevindingen

De aanbestedingsregels worden gehanteerd, hoewel de rechtmatige toepassing onder druk staat, omdat het hanteren van de regels als belemmerend en bureaucratisch wordt ervaren.

Voor zover er kaders zijn gesteld door de gemeenteraad dan wel het college van B&W, is dat een financieel kader en dan met name gericht op IIb-diensten. Voor IIa-diensten ontbreekt dit. De uitvoering wordt ook aan dit kader getoetst. Andere, meer inhoudelijke kaders inzake kwaliteit, worden overgelaten aan de ambtelijke opdrachtgevers. Marginale toetsing vindt aan de hand van de ingevulde formulieren plaats door P&O. Op de financiële doelstellingen en de daarmee gestelde financiële kaders wordt nauwlettend gestuurd.

Het proces van evaluatie heeft in de Leidraad Externe Inhuur 2011 een plaats gekregen. In de casestudy zijn we geen evaluatierapportages tegengekomen. Dit is logisch te verklaren omdat op één na, alle bestudeerde IIb-cases tot 2014 doorlopen en de regel tot evalueren in de Leidraad Externe inhuur van 2013 is komen te vervallen.

Dat het onderdeel evaluatie is komen te vervallen, betekent dat het ook geen onderdeel meer is van het beleid. Of de externe inhuur ook het gewenste effect heeft gehad, valt dan ook niet te constateren, nu de voorgeschreven evaluatierapporten ontbreken en evaluatie geen specifiek onderdeel is van het beleid. De organisatie ontnemt zich hiermee de mogelijkheid om het gehele inhuurproces te evalueren en daarmee de kans om te leren van ervaringen.

## Literatuurlijst

### Gemeente Schiedam

- Gemeente Schiedam, 2009, *Raamovereenkomst betreffende het ter beschikking stellen van flexibele arbeidskrachten voor generalistische functies met de firma Content BV*, 14 oktober 2009, p. 1-6.
- Gemeente Schiedam, 2009, *Raamovereenkomst betreffende het ter beschikking stellen van flexibele arbeidskrachten voor generalistische functies met de firma's Randstad BV en Yacht BV*, 14 oktober 2009, p. 1-6.
- Gemeente Schiedam, 2009, *Raamovereenkomst betreffende het ter beschikking stellen van flexibele arbeidskrachten voor generalistische functies met de firma Tempo-Team Uitzendbureau BV*, 14 oktober 2009, p. 1-6.
- Gemeente Schiedam, 2010, *Programmabegroting 2011-2014*, p. 1-188.
- Gemeente Schiedam, 2010, *Productenbegroting 2011-2014*, p. 1-310.
- Gemeente Schiedam, 2011, *Programmabegroting 2012-2015*, p. 1-216.
- Gemeente Schiedam, 2011, *Productenbegroting 2012-2015*, p. 1-217.
- Gemeente Schiedam, 2011, *Collegebrief Leidraad externe inhuur*, 23 augustus 2011, p. 1-11.
- Gemeente Schiedam, 2011, *Leidraad Externe Inhuur 2011*, p. 1-5 (+ bijlagen).
- Gemeente Schiedam, 2011, *Bestuursrapportage 2011*, p. 1-49.
- Gemeente Schiedam, 2011, *Exceloverzicht externe inhuur 2011*.
- Gemeente Schiedam, 2012, *Programmarekening 2011*, p. 1-326.
- Gemeente Schiedam, 2012, *Productenrekening 2011*, p. 1-318.
- Gemeente Schiedam, 2012, *Bestuursrapportage 2012-I*, p. 1-38.
- Gemeente Schiedam, 2012, *Bestuursrapportage 2012-II*, p. 1-41.
- Gemeente Schiedam, 2012, *Programmabegroting 2013-2016*, p. 1-222.
- Gemeente Schiedam, 2012, *Productenbegroting 2013-2016*, p. 1-237.
- Gemeente Schiedam, 2012, *Exceloverzicht externe inhuur 2012*.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Leidraad Externe Inhuur 2013*, p. 1-4.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013*, p. 1-46.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Jaarstukken 2012*, p. 1- 254.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Productenrekening 2012*, p. 1-336.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Bestuursrapportage, 2013*, augustus 2013, p. 1-39.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Begroting 2014-2017*, p. 1-180.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Productenbegroting 2014-2017*, p. 1-237.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Bijlage 'Transitiebeleid' vacaturemanagement en interne arbeidsmobiliteit*, 1 juni 2013, p. 1.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Adviesnota Plan van aanpak 'de SchiedAmbassadeur' en Plan van aanpak Integriteit collegeleden*, 31 oktober 2013, p. 1-6.
- Gemeente Schiedam, 2013, *Plan van aanpak 'De Schiedambassadeur' (bijlage 2)*, 31 oktober 2013, p. 1-9.

## BIJLAGEN

- Gemeente Schiedam, 2013, *Plan van Aanpak Integriteit raadsleden (bijlage 3)*, 31 oktober 2013, p. 1-3.
- Gemeente Schiedam, 2013, Exceloverzicht externe inhuur 2013.
- Gemeente Schiedam, 2014, *Jaarstukken 2013*, p. 1-224.
- Gemeente Schiedam, 2014, *Productenrekening 2013*, p. 1-333.
- Gemeente Schiedam, 2014, *Regeling Financieel Beheer gemeente Schiedam 2013*, 22 april 2014 (laatste wijziging), p. 1-6.
- Gemeente Schiedam, 2014, *Bestuursrapportage 2014 (periode januari – juni)*, p. 1-42.
- Gemeente Schiedam, 2014 *Ontwikkeling Inkoop 3.0, 3 december 2014*, p. 1-2.
- Gemeente Schiedam, 2014, *Organisatie-indeling per 31-12-2014*, 31 december 2014, p. 1.
- Gemeente Schiedam, 2014, Exceloverzicht externe inhuur 2014.
- Gemeente Schiedam, 2015, *Onderweg naar 2020 – Presentatie aan de raad*, 3 februari 2015, p. 1-20.
- PvdA Schiedam, 2010, *Motie Normering Externe Inhuur*, 9 en 11 november 2010, p. 1.
- Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2006, *Weet wat je in huis haalt..... onderzoek Externe Inhuur*, februari 2006, p. 1-49.
- Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2014, *Nazorgonderzoek*, 14 juli 2014, p. 1-49.

### Cases

Maandag Interim Management BV  
Matching Overheidspersoneel BV  
JS Consultancy  
Awariness BV  
Van der Zwan en Partners  
Price Waterhouse Coopers  
Bureau Beeld,  
Van de Bunt en Droomfabriek  
Radar  
Ernst & Young  
Arcadis  
Steeds BV  
Stichting Mooi Werk

### Overige stukken

Arsath Ro'is, A., 2015, *De staat van Inkoop 2015 gemeente Schiedam*, 16 februari 2015, p. 1-16.

## Bijlage 1 Geïnterviewden

	Datum van het interview	Naam	Functie
1	9 maart 2015	Mw. M. van den Hende Mw. S. Ramic	Directeur/Locosecretaris Adviseur HR control en Bedrijfsvoering
2	9 maart 2015	Mw. N. Gouweleeuw	Portefeuillehouder <u>Financiën</u> , Jeugd, Sport, Bedrijventerreinen, Maritieme Ontwikkeling, Schiedam in Beweging gemeente Schiedam
3	9 maart 2015	De heer M.X. Stam	Portefeuillehouder Werk & Inkomen, Sociale Werkvoorziening, Onderwijs, Wijkgericht Werken, Stedenbeleid, Emancipatie & Integratie, <u>Bedrijfsvoering</u> .
4	13 april 2015	Mw. I. de Vink	Teamleider Bijzonder Verbonden
5	13 april 2015	Mw. F. Veldman	Programmamanager Sociale Infrastructuur
6	13 april 2015	De heer M. Caris Mw. Y. van Batenburg De heer P.J. Dullaart	Teammanager veiligheid en crisisbeheersing Coördinator Horeca en Evenementen Regiemanager domein Integrale veiligheid en Klant Contact Centrum
7	13 april 2015	Mw. E. van Malkenhorst De heer E. Korving	Teamleider Vergunningen en Handhaving Beleidsadviseur Vergunningen en Handhaving
8	13 april 2015	Mw. S. Jacobs	Teammanager Financiën & Control / Projectleider Smart Cities
9	14 april 2015	De heer ir. J.C. van Ginkel Mw. S. Ramic	Gemeentesecretaris Adviseur HR control en Bedrijfsvoering
10	15 april 2015	Mw. L. Buist	Projectdirecteur Schiedam in Beweging
11	15 april 2015	De heer B. Vos De heer F. Rost	Programmamanager Kwaliteit Buitenruimte Controller Domein Bedrijfsvoering
12	21 april 2015	De heer P. Groeneweg	Fractievoorzitter Fractie PvdA
		De heer A.P. Mostert	Fractievoorzitter Fractie VVD
		De heer J.W. Ooijevaar	Fractievoorzitter Fractie GroenLinks
		De heer J. Pegtel	Raadsadviseur

## Bijlage 2 Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

1. Sturing
2. Beheersing
3. Verantwoording
4. Toezicht

Thema	Norm
1. <i>Sturing</i>	1. Er is duidelijk vastgelegd wat de gemeente Schiedam met de inhuur wil bereiken.
	2. Het beleid is doorvertaald in SMART-geformuleerde doelstellingen en deze zijn vervolgens weer doorvertaald naar concrete activiteiten.
	3. De wettelijke kaders zijn bekend en doorgevoerd in het beleid omtrent inhuur van derden.
	4. Hierbij is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van college en gemeenteraad weergegeven. Waar gaat de gemeenteraad wel over en waarover niet?
	5. Er is een afweging gemaakt van zelf doen en inhuur/uitbesteden c.q. verschillende vormen van inhuur/uitbesteden.
	6. De gemeenteraad heeft duidelijke kaders vastgesteld en wordt tijdig en volledig geïnformeerd over behaalde resultaten ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen.
	7. Er is een duidelijke samenhang aanwezig tussen het beleid omtrent inhuur derden en het strategisch personeelsbeleid, het inhuurbeleid en het aanbestedings- en inkoopbeleid.
	8. Gerealiseerde resultaten zijn te herleiden naar de gestelde doelstellingen, alsmede is inzichtelijk gemaakt welke activiteiten tot welke resultaten hebben geleid.
2. <i>Beheersing</i>	9. In de fase strategische inkoop zijn duidelijke afspraken (protocollen) gemaakt met betrekking tot inhuur derden. Er is in deze protocollen een duidelijke koppeling gemaakt met het eigen inkoopbeleid, wettelijke kader en de behoeftebepaling van de gemeente is bepaald (make-or-buy beslissing).
	10. Manier van aanbesteden is toegespitst op de eigen drempelbedragen, zoals geformuleerd in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schiedam.
	11. In de fase specificeren is een duidelijk programma van eisen of een offerteaanvraag gemaakt voor de inhuur van derden. Hierin zijn selectie- en gunningscriteria geformuleerd die rekening houden met wet- en regelgeving en bijvoorbeeld de Algemene Beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.
	12. In de selectiefase is duidelijk vastgelegd hoe de verschillende aanbieders scoren op de selectie- en gunningscriteria. De aanbieders worden geïnformeerd over de gunning en de Alcatel-termijn wordt gehanteerd bij officiële aanbestedingen.
	13. In de contractfase worden de bepalingen uit het programma van eisen of de offerteaanvraag doorvertaald naar contractuele afspraken (invulling rollen van opdrachtgever/opdrachtnemer).
	14. In de uitvoeringsfase wordt de uitvoering gemonitord. Bevindingen worden vastgelegd en gerapporteerd aan het management, waarop eventueel bijsturing plaatsvindt.
	15. In de bewakingsfase wordt regelmatig met de aanbieder afgestemd over te leveren werkzaamheden, resultaten en/of voortgang (tussenevaluatie). Dit is vastgelegd in bijbehorende dossiers.
	16. In de nazorgfase wordt een eindevaluatie gehouden met de aanbieder waar gekeken wordt of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk zijn nagekomen en of het gewenste resultaat is gehaald tegen het vooraf afgesproken budget.



Thema	Norm
3. <i>Verantwoording</i>	17. Er is per afdeling in kaart gebracht wie wordt ingehuurd, waarom, voor hoe lang en tegen welke kosten.
	18. In de boekingen/financiële verantwoording dient een onderverdeling te zijn gemaakt in: inhuur voor interim-management, specialistische kennis, extra werkzaamheden en vervanging (check op (project)administratie of andere informatiebronnen).
	19. De financiering van inhuur derden is vastgelegd (onderscheid naar projecten en overige inhuur).
	20. De omvang van inhuur (in euro's), afgezet tegen de totale loonkosten van de organisatie, is ongeveer gelijk aan die van vergelijkbare gemeenten.
4. <i>Toezicht</i>	21. De gemeente heeft vastgelegd waarover, wanneer en hoe de gemeenteraad wordt geïnformeerd ten aanzien van externe inhuur en de resultaten die zij hebben behaald in relatie tot de gestelde kaders, de wijze waarop deze zijn behaald en wat de meest relevante kansen en risico's zijn voor de gemeente (onderscheiden naar rol binnen de gemeente).

### Bijlage 3 Onderbouwing conclusies door vergelijking met gestelde normenkader

In deze bijlage worden de resultaten van het onderzoek afgezet tegen de geldende normen, zoals weergegeven in het normenkader (zie bijlage 2). Dit is per hoofdstuk gedaan en deze analyse vormt input voor de conclusies, zoals weergegeven in hoofdstuk 2.

#### Onderbouwing conclusies “Sturing op externe inhuur”

##### Er is duidelijk vastgelegd wat de gemeente Schiedam met de inhuur wil bereiken.

De kwantitatieve doelstellingen voor IIb-diensten zijn duidelijk geformuleerd, namelijk een reductie van externe inhuur. Er is geen aandacht geschonken aan de kwalitatieve aspecten, dat wil zeggen dat externe inhuur niet als instrument wordt ingezet om invulling te geven aan de organisatievisie van de gemeente Schiedam.

Er zijn geen kwantitatieve en geen kwalitatieve doelstellingen voor IIa-diensten geformuleerd.

##### Het beleid is doorvertaald in SMART-geformuleerde doelstellingen en deze zijn vervolgens weer doorvertaald naar concrete activiteiten.

Voor IIb-diensten zijn de kwantitatieve (bezuinigings)doelstellingen doorvertaald naar helder geformuleerde activiteiten. Er zijn geen kwalitatieve doelstellingen vastgesteld.

Voor IIa-diensten zijn noch kwantitatieve noch kwalitatieve doelstellingen geformuleerd.

##### De wettelijke kaders zijn bekend en doorgevoerd in het beleid omtrent inhuur van derden.

De gemeente Schiedam heeft de wettelijke kaders (bijvoorbeeld inkoop- en aanbestedingsbeleid, overgangsregeling externe personen) doorvertaald in de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 (zie ook hoofdstuk 6).

##### Hierbij is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van college van B&W en Raad weergegeven. Waar gaat de gemeenteraad wel over en waarover niet?

Een expliciete beschrijving is niet gevonden. Uit de interviews maken wij op dat de gemeenteraad en het college van B&W zich bewust zijn van hun rol. De gemeenteraad stelt de kaders en het college van B&W gaat over de uitvoering. Externe inhuur is daarbij een specifiek bedrijfsvoeringsonderwerp en behoort tot de uitvoering.

##### Er is een afweging gemaakt van zelf doen en inhuur/uitbesteden c.q. verschillende vormen van inhuur/uitbesteden.

Deze afweging is expliciet als kader vastgesteld in de vorm van het afwegingscriterium: “Nee, ..... tenzij de capaciteit kennis en expertise niet intern en niet in de samenwerking aanwezig is”. Dit is doorvertaald in de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 (zie hoofdstuk 7). Zoals zal blijken uit hoofdstuk 7 en 9 is de uitvoering van dit kader een punt van aandacht.

##### De gemeenteraad heeft duidelijke kaders vastgesteld en wordt tijdig en volledig geïnformeerd over behaalde resultaten ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen.

De gemeenteraad wordt in de reguliere Planning & Control-documenten geïnformeerd over de resultaten van het vastgestelde financiële kader. In de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 wordt een duidelijke definitie gegeven met betrekking tot externe inhuur (IIa- en IIb-diensten). In de Planning & Control-documenten (begroten en verantwoord) wordt dit onderscheid niet gehanteerd. De gemeenteraad wordt enkel geïnformeerd over IIb-diensten (personeelsverschaffing) en niet geïnformeerd over IIa-diensten (advies). Dit betreft alleen het kwantitatieve gedeelte. De gemeenteraad wordt in die zin niet volledig geïnformeerd. De geformuleerde doelstellingen hebben echter uitsluitend betrekking op IIb-diensten.

##### Er is een duidelijke samenhang aanwezig tussen het beleid omtrent inhuur derden en het strategisch personeelsbeleid, het inhuurbeleid en het aanbestedings- en inkoopbeleid.

De koppeling met het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt in de Leidraad Externe Inhuur 2011 en 2013 expliciet gemaakt. Er is geen koppeling met het strategisch HRM-beleid. Er zijn geen kaders gesteld ten aanzien van de positionering en inzet van externe inhuur. Een bijbehorend uitvoeringsprogramma ontbreekt (op welke taken, hoe, met wie en met welke middelen (euro's en fte's) zetten wij deze externe inhuur als instrument in?).

##### Gerealiseerde resultaten zijn te herleiden naar de gestelde doelstellingen, alsmede is inzichtelijk gemaakt welke activiteiten tot welke resultaten hebben geleid.

De gerealiseerde resultaten ten aanzien van de financiële doelstellingen om externe inhuur te reduceren zijn voor wat betreft de IIb-diensten helder inzichtelijk gemaakt in de Planning & Control-documenten. Tevens is hierbij aangegeven hoe deze reductie is gerealiseerd: (1) Inzet van capaciteitsmanagement; (2) Vacatureruimte bevroren; (3) Alle aanvragen via de directie; (4) Vaststellen Leidraad Externe Inhuur (minder dan 10% externe inhuur); (5) Sturen op gedwongen mobiliteit; (6) Samenwerking zoeken met de gemeenten Maassluis en Vlaardingen. Voor IIa-diensten zijn geen resultaten beschikbaar.

## Onderbouwing conclusies “Beheersing op externe inhuur”

**In de fase strategische inkoop zijn duidelijke afspraken (protocollen) gemaakt met betrekking tot inhuur derden. Er is in deze protocollen een duidelijke koppeling gemaakt met het eigen inkoopbeleid, wettelijke kader en de behoeftebepaling van de gemeente is bepaald (make-or-buy beslissing).**

De Leidraad Externe Inhuur 2013 vervult de functie van een dergelijk protocol. Het proces om de make-or-buy beslissingen te nemen is onvoldoende gevolgd.

**Manier van aanbesteden is toegespitst op de eigen drempelbedragen, zoals geformuleerd in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schiedam.**

Uit de casestudy blijkt dat in alle onderzochte dossiers de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsregels zijn toegepast. In twee gevallen is door middel van een collegebesluit afgeweken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

**In de fase specificeren is een duidelijk programma van eisen of een offerteaanvraag gemaakt voor de inhuur van derden. Hierin zijn selectie- en gunningscriteria geformuleerd die rekening houden met wet- en regelgeving en bijvoorbeeld de Algemene Beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.**

Uit de casestudy blijkt dat in 6 van de 11 geselecteerde dossiers offerteaanvragen zijn opgesteld, waarbij selectie- en gunningscriteria zijn opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met wet- en regelgeving en de Algemene Beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.

**In de selectiefase is duidelijk vastgelegd hoe de verschillende aanbieders scoren op de selectie- en gunningscriteria. De aanbieders worden geïnformeerd over de gunning en de Alcatel-termijn wordt gehanteerd bij officiële aanbestedingen.**

Uit de casestudy blijkt dat in 6 van de 11 geselecteerde dossiers scores worden gegeven bij de selectie- en gunningscriteria of er wordt op een onderbouwde manier aangegeven waarop de gunningsbeslissing is gebaseerd.

**In de contractfase worden de bepalingen uit het programma van eisen of de offerteaanvraag doorvertaald naar contractuele afspraken (invulling rollen van opdrachtgever/opdrachtnemer).**

Uit de casestudy blijkt dat er contracten zijn gesloten met de aanbieders of in het geval van inkoop van adviesdiensten is de offerte van de aanbieder getekend.

**In de uitvoeringsfase wordt de uitvoering gemonitord. Bevindingen worden vastgelegd en gerapporteerd aan het management, waarop eventueel bijsturing plaatsvindt.**

Uit de interviews in het kader van de casestudy blijkt dat tussentijdse monitoring wordt uitgevoerd. Hiervoor zijn echter geen vaste protocollen opgesteld en ook de vastlegging wordt maar beperkt gedaan.

**In de bewakingsfase wordt regelmatig met de aanbieder afgestemd over te leveren werkzaamheden, resultaten en/of voortgang (tussenevaluatie). Dit is vastgelegd in bijbehorende dossiers.**

Uit de interviews in het kader van de casestudy blijkt dat tussentijds wordt afgestemd. Hiervoor zijn echter geen protocollen opgesteld en ook de vastlegging wordt maar beperkt gedocumenteerd.

**In de nazorgfase wordt een eindevaluatie gehouden met de aanbieder waar gekeken wordt of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk zijn nagekomen en of het gewenste resultaat is gehaald tegen het vooraf afgesproken budget.**

Uit de interviews in het kader van de casestudy blijkt dat een eindevaluatie wel plaatsvindt bij de afsluiting van een opdracht ten behoeve van kennisborging, maar hier wordt geen verslaglegging van gedaan.

## Onderbouwing conclusies “Verantwoording over externe inhuur”

**Er is per afdeling in kaart gebracht wie wordt ingehuurd, waarom, voor hoe lang en tegen welke kosten.**

De afdeling P&O heeft diverse overzichten aangeleverd waarin per afdeling kwantitatieve gegevens (omvang in euro's, duur, financiering, et cetera) in kaart zijn gebracht.

Kwalitatieve gegevens zijn beperkt vastgelegd in dossiers, maar zijn moeilijk te ontsluiten.

Deze vastlegging betreft enkel IIb-diensten, geen IIa-diensten.

**In de boekingen/financiële verantwoording dient een onderverdeling te zijn gemaakt in: inhuur voor interim-management, specialistische kennis, extra werkzaamheden en vervanging (check op (project)administratie of andere informatiebronnen).**

De gemeente Schiedam administreert uitgebreid op de IIb-diensten, hierbinnen kan een onderscheid gemaakt worden naar kostensoort: payroll, externe inhuur in verband met capaciteitsgebrek, externe inhuur strategisch niveau, et cetera. Hierdoor kunnen ook eenvoudig de kosten op deze kostensoorten per afdeling inzichtelijk worden gemaakt.

Met betrekking tot IIa-diensten wordt dit onderscheid niet gemaakt. Alle uitgaven worden geadmineistreerd onder ecl-nummer 34399 – overige diensten van derden. Dit is een verzamelnummer zonder een duidelijke ordening.

**De financiering van inhuur derden is vastgelegd (onderscheid naar projecten en overige inhuur).**

Dit wordt alleen geadmineistreerd voor IIb-diensten door middel van verschillende kostensoorten. Voor IIa-diensten is geen vastlegging hiervan beschikbaar.

**De omvang van inhuur (in euro's), afgezet tegen de totale loonkosten van de organisatie, is ongeveer gelijk aan die van vergelijkbare gemeenten.**

In paragraaf 6.2 zijn de resultaten aangaande externe inhuur van de gemeente Schiedam afgezet tegen de gemiddelde uitgaven bij alle Nederlandse gemeenten en bij gemeenten met dezelfde omvang (50.000 – 100.000 inwoners). Uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente Schiedam relatief meer van externe inhuur gebruikmaakt dan andere gemeenten in 2014. Daarbij is opvallend dat de gemeente Schiedam vooral externe inhuur gebruikt voor vervanging. De samenstelling bij andere gemeenten is meer divers.

### Onderbouwing conclusies “Toezicht op externe inhuur”

**De gemeente heeft vastgelegd waarover, wanneer en hoe de gemeenteraad wordt geïnformeerd ten aanzien van externe inhuur en de resultaten die zij hebben behaald in relatie tot de gestelde kaders, de wijze waarop deze zijn behaald en wat de meest relevante kansen en risico's zijn voor de gemeente (onderscheiden naar rol binnen de gemeente).**

Zoals aangegeven in hoofdstuk 6 heeft de gemeenteraad financiële (kwantitatieve) kaders gesteld gericht op de reductie van externe inhuur (voor zover het IIb-diensten betreft). Het college van B&W heeft op deze kaders gestuurd en de informatievoorziening is daarop gericht geweest. Er ontbreken kwalitatieve kaders over de positionering van het instrument externe inhuur met betrekking tot de organisatievisie van de gemeente Schiedam.

## Bijlage 4 Basisanalyse ten behoeve van het onderzoek

Fase	Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen	
Sturing	1	<p>Welke beleidsvisie heeft de gemeente Schiedam ten aanzien van de organisatie (aard en omvang van interne organisatie) en wat betekent dit voor de inhuur van externe capaciteit en deskundigheid?</p>	<p><i>Kerntakendiscussie 2011 (Programmabegroting 2011)</i> Hierbinnen zijn de volgende richtingen aangegeven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensivering van samenwerking met de gemeente Maassluis en Vlaardingen.</li> <li>• Te behalen voordelen op inhuur en inkoop.</li> <li>• Meer effectiviteit en efficiency door digitalisering van processen.</li> <li>• Het maken van keuzes in de niet-wettelijke taken.</li> </ul> <p>Als gevolg van de druk op de financiële positie van de gemeente door bezuinigingen vanuit het Rijk, dient ook nagedacht te worden over mogelijkheden om de bezetting te flexibiliseren.</p> <p><i>Capaciteitsmanagement (Jaarrekening 2011 en 2012 en Programmabegroting 2012)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2011 is capaciteitsmanagement ingevoerd. Dit heeft als doel om de interne mobiliteit te versterken. Het loopbaanadviescentrum Baanbreker vervult hierin een spilfunctie. Er is echter ook besef dat niet alle vacatures intern of via interne mobiliteit kunnen worden vervuld. Herbezinning op taken (kerntakendiscussie) en mobiliteit zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden als het gaat om het verminderen van het aantal formatieplaatsen.</li> <li>• Per 1 juli 2011 heeft het college besloten om de vacatureruimte te bevriezen. Er is vanaf die datum sprake van een selectieve capaciteitsstop, waarbij alle aanvragen op directieniveau worden beoordeeld. Baanbreker dient een mobiliteitscentrum te worden. Er is een nieuwe Leidraad Externe Inhuur vastgesteld, die erop gericht is om externe inhuur zoveel mogelijk te beperken, maar wel de mogelijkheid laat om te werken met een flexibele schil.</li> <li>• Procedure is dat alle aanvragen door de directie worden beoordeeld -&gt; eerst kijken naar interne capaciteit. Vervolgens via Baanbreker bemiddeling (herplaatsings-, re-integratie-, mobiliteitskandidaten). Vervolgens Mobiliteitspool decentrale Overheid. De verwachting is dat er meer gebruik wordt gemaakt van het aanwezige potentieel en dat externe inhuur het sluitstuk zal vormen van het geheel.</li> </ul> <p><i>Flexibele schil (Brief college 23 augustus 2011 Leidraad Externe Inhuur)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De raad en het college hebben beide als doel gesteld om (dure) externe inhuur zoveel mogelijk terug te dringen. Wel moet het mogelijk blijven om tijdelijk te kunnen voorzien in een behoefte aan capaciteit; dat kan gaan om specifieke expertise die de gemeente niet zelf in huis heeft en ook niet permanent in huis hoeft te hebben; of het kan gaan om het opvangen van piekbelasting, vervanging bij langdurige ziekte of zwangerschapsverlof, of om het uitvoeren van een (tijdelijk) project waar extra middelen voor beschikbaar zijn gesteld. In een dynamische en complexe omgeving als Schiedam, waar snel en adequaat ingespeeld moet kunnen worden op actuele vragen en ontwikkelingen die zich in en om de stad</li> </ul>	<p>Er is duidelijk vastgelegd wat de gemeente Schiedam met de inhuur wil bereiken.</p> <p>Het beleid is doorvertaald in SMART-geformuleerde doelstellingen en deze zijn vervolgens weer doorvertaald naar concrete activiteiten.</p> <p>De wettelijke kaders zijn bekend en doorgevoerd in het beleid omtrent inhuur van derden.</p> <p>Hierbij is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van college en raad weergegeven. Waar gaat de raad wel over en waarover niet?</p> <p>Er is een afweging gemaakt van zelf doen en inhuur/uitbesteden c.q. verschillende vormen van inhuur/uitbesteden.</p> <p>De raad heeft duidelijke kaders vastgesteld en wordt tijdig en volledig geïnformeerd over behaalde resultaten ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen</p> <p>Er is een duidelijke</p>	<p>Uit de programmabegrotingen in de periode 2011-2013 maken wij op dat de gemeente Schiedam streeft naar het reduceren van de eigen formatie, alsmede de externe inhuur. Dit komt voort uit de kerntakendiscussie die de gemeente in 2011 is gestart. Programmabegroting 2012: reductie van externe inhuur € 4,0 mln. (€ 0,8 mln. in 2012, oplopend naar € 1,1 mln. in 2015).</p> <p>Jaarrekening 2012: externe inhuur is afgebouwd van 64,4 fte in januari 2012 naar 34,4 fte in december 2012. Externe inhuur is in de periode van januari 2011 tot augustus 2012 gereduceerd van 99,7 fte naar 55,2 fte.</p> <p>Jaarrekening 2012: Doelstelling voor 2013: Slankere organisatie door formatiereductie: 54 fte minder in 2013 dan in 2012. Minder externe inhuur: terugdringen externe inhuur en inhuurkosten. Samenvoegen organisatieonderdelen.</p> <p>Het terugdringen van externe inhuur en inhuurkosten is gerealiseerd door het instellen van capaciteitsmanagement, instellen flexibele schil en zoeken van samenwerking met de gemeenten Maassluis en Vlaardingen – Stroomopwaarts.</p> <p>De gemeente Schiedam heeft in de jaarrekening 2013 aangegeven een flexibele, slanke gemeentelijke organisatie te willen zijn. Dit is een organisatie die kan inspelen op de</p>

Fase	Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
		<p>voordoelen, is het van groot belang dat er in voldoende mate beschikt kan worden over een zogenaamde 'flexibele schil'. Dat hoeft echter geen externe inhuur te zijn.</p> <p><i>Samenwerking met Maassluis en Vlaardingen (Leidraad Externe Inhuur 2011; Jaarrekening 2013)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Samen met Vlaardingen en Maassluis zal worden ingezet op het effectief en efficiënt inzetten van de bestaande bezetting. Medewerkers die toe zijn aan een nieuwe uitdaging kunnen zich nu reeds melden voor bemiddeling door het mobiliteits- en loopbaanadviescentrum Baanbreker. In de nabije toekomst zal hier ook veel meer gestuurd kunnen worden op de meer gedwongen mobiliteit. Medewerkers die in de ene gemeente boventallig zijn geworden kunnen in de andere gemeente, al dan niet tijdelijk, worden geplaatst. Dit heeft zonder twijfel een remmende werking op het proces externe inhuur.</li> <li>• Schiedam wil een regiegemeente zijn. Als gevolg daarvan zoekt Schiedam steeds meer de samenwerking met andere gemeenten en andere partijen om bepaalde gemeentelijke uitvoeringstaken te organiseren. In 2013 was dit het geval voor het beheer van de binnen- en buitensportaccommodaties en de uitvoering van de leerplicht. Er zijn voorbereidingen getroffen voor de inrichting van Stroomopwaarts, het toekomstige samenwerkingsverband voor de sociale diensten en sociale werkvoorzieningen van Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. Op het gebied van ICT wordt al intensief samengewerkt met deze buurgemeenten.</li> </ul> <p><i>Organisatiewijzigingen (Programmabegrotingen 2012, 2013 en Jaarrekening 2013)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wijziging in de topstructuur -&gt; 4 directeuren, waarbij cluster MO en Stedelijke Ontwikkeling blijven en Clusters Middelen en Dienstverlening worden samengevoegd. Grote gemeentebrede ontwikkelingen worden middels project- en programmasturing aangestuurd vanuit de lijn. Plan van aanpak schrijven met als doel de organisatie te professionaliseren, dit is in lijn met de doorontwikkeling van de organisatie, vaststellen functiehuis en mandaatregeling wordt aangepast. Bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie.</li> <li>• In 2013 slankere organisatie door samenvoegen organisatieonderdelen: samenvoegen taken, samenvoegen afdelingen, samenvoegen clusters, afslanken topmanagement.</li> <li>• Nieuwe organisatie: slanker &amp; slimmer, minder afdelingen, minder topmanagement, grotere span of control bij leidinggevenden. In 2013 is sprake van een verdere formatiereductie. Daar waar zich dat aandient wordt samenwerking gezocht in de regio en wordt onderzoek verricht naar mogelijkheden van outsourcing. De raadsmotie van 30 augustus 2011 leidde tot de start van een cultuurveranderingstraject. Dit cultuurveranderingstraject is in overleg met organisatie- en adviesbureau Van de Bunt opgesteld en wordt in verschillende fases verder uitgewerkt en geïmplementeerd.</li> <li>• Vanaf 2013 wordt er bezuinigd: bezuinigingen mogen niet ten koste gaan van de</li> </ul>	<p>samenhang aanwezig tussen het beleid omtrent inhuur derden en het strategisch personeelsbeleid, het inhuurbeleid en het aanbestedings- en inkoopbeleid.</p> <p>Gerealiseerde resultaten zijn te herleiden naar de gestelde doelstellingen, alsmede is inzichtelijk gemaakt welke activiteiten tot welke resultaten hebben geleid.</p>	<p>steeds veranderende maatschappij. Hier speelt interne mobiliteit en samenwerking met de gemeenten Maassluis en Vlaardingen een belangrijke rol in. Externe inhuur wordt bestempeld als: nee, tenzij.....capaciteit, kennis en expertise niet intern en in samenwerking aanwezig is. De beslissingsbevoegdheid ligt hierbij op directieniveau en collegeniveau</p> <p>Dit betekent concreet voor de inhuur derden dat dit zoveel mogelijk wordt gereduceerd en alleen wordt ingehuurd bij externe partijen als de kennis en expertise niet in huis is (niet bij de gemeente Schiedam en ook niet in de samenwerking met de gemeente Maassluis en Vlaardingen).</p> <p>Uit de gesprekken constateren we dat er vanaf 2014/2015 anders tegen inhuur derden wordt aangekeken. De kaders die gesteld zijn in de periode 2011-2013 werken belemmerend. De gemeente Schiedam kan niet meer alles zelf doen, dit is mede door de decentralisaties zichtbaar geworden. De focus dient te liggen op de flexibele organisatie die kan anticiperen op ontwikkelingen, daarbij hoort een flexibele schil (verhouding 75% vast; 25% flexibel) met tijdelijke dienstbetrekkingen, projectmatig werken en externe inhuur.</p>

Fase	Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
		<p>kwaliteit van de bedrijfsvoeringsprocessen. De kwaliteit van de bedrijfsvoeringprocessen is nog niet op het gewenste niveau en een impuls daarin is nodig. De bezuinigingen kunnen als kans worden gezien. De organisatie wordt gedwongen scherp in beeld te brengen waar zwakke en sterke punten zitten en tevens met innovatieve voorstellen te komen tot efficiëntere processen. Via intergemeentelijke samenwerking met omliggende gemeenten kan de uitvoering van de gemeentelijke taken efficiënter en effectiever worden. Het gaat hierbij onder andere om het voeren van regie op en outsourcing van gemeentelijke taken.</p> <p><i>Gemeente Nieuwe Stijl (Programmabegroting 2012 en 2013; Jaarrekening 2012)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In 2014 dient bij collegebesluit € 4 miljoen oplopend te worden bezuinigd. Dit bestaat uit een taakstelling van 7,5% op de kosten van personeel en externe inhuur. De eerste jaren worden frictiekosten en onderzoekskosten voor de uitwerking van de intergemeentelijke samenwerking verwacht. Hier bovenop heeft het college nog besloten tot een besparing van € 1,4 miljoen op de bedrijfsvoering. De besparing binnen de uitwerkingsopdracht GNS zal op verschillende manieren worden gevonden: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Besparen op externe inhuur.</li> <li>○ Minder taken, efficiëntere processen: minder personeel.</li> <li>○ Het nieuwe werken.</li> <li>○ Intergemeentelijke samenwerking en ander vormen van uitbesteding.</li> </ul> </li> <li>• De voortgang van het onderdeel Gemeente Nieuwe Stijl (GNS) heeft vanaf 2012 vooral inhoud gekregen binnen de organisatieverandering. Het doel is om binnen vijf jaar te komen tot een sterk afgeslankte organisatie. Dit wordt gerealiseerd door minder inhuur, minder taken, minder personeel, efficiëntere processen, een betere werkomgeving en meer intergemeentelijke samenwerking. De besparing is als volgt gerealiseerd: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Externe inhuur: In 2012 is de externe inhuur verder afgebouwd. De inhuur nam af van 64,4 fte's begin januari 2012 naar 34,4 fte's eind december 2012. Deze afname is vooral gerealiseerd bij de afdeling Beheer Openbare Ruimte. Minder taken, minder personeel. Doelstelling voor 2012 was dat de formatie met name zou krimpen door het efficiënter uitvoeren van processen en het terugbrengen van de gemeentelijke taken. De afdeling P&amp;O heeft de formatieve en personele consequenties hiervan in kaart gebracht aan de hand van de ingediende bezuinigingsvoorstellen. Van belang hierbij is een plattere organisatiestructuur te creëren met minder leidinggevenden. Dit zal een vervolg krijgen in 2013. Naast de uitwerkingsopdrachten zijn in 2012 bezuinigingen ingediend (heroverwegingen) voor de periode 2013-2016. Met het project Formatiereductie en Mobiliteit en het vaststellen van het Sociaal Statuut 2012 is een start gemaakt met de uitvoering hiervan.</li> <li>○ Nieuwe werken: onderzoek verschoven naar 2013.</li> <li>○ Samenwerking/uitbesteden: in 2012 zijn voorbereidingen getroffen om te</li> </ul> </li> </ul>		

Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
			<p>onderzoeken hoe samenwerking en uitbesteden vorm kan krijgen. De besluitvorming omtrent de gezamenlijk Regionale Sociale Dienst (Maassluis/Vlaardingen) blijft een ingewikkeld proces. Onderzoek naar outsourcing belastingtaken is in 2012 gestart.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Doelstelling van het project Gemeente Nieuwe Stijl is het reorganiseren/omvormen van de huidige organisatie tot een organisatie die zich beperkt tot een doelmatige uitvoering van zijn kerntaken en een regisserende rol vervult jegens partijen die taken voor de gemeente uitvoeren. Vanaf 2015 is hieraan een taakstelling gekoppeld van € 2 miljoen structureel; dit zal een verdere krimp van de formatie gaan betekenen, bovenop de krimp die nu reeds is voorzien als gevolg van de heroverwegingen waartoe is besloten.</li> </ul>		
2		Welke financiële en andere kaders heeft de raad vastgesteld ten aanzien van externe inhuur?	<p><i>Programmabegroting 2011:</i> Als uitgangspunt geldt dat externe inhuur zoveel als mogelijk wordt afgebouwd en omgezet in (tijdelijke) contracten. Er wordt alleen extern ingehuurd indien de financiële dekking zeker is gesteld: hetzij uit overschrijding op de p-budgetten, hetzij uit aanvullende externe middelen, hetzij uit projectgeld.</p> <p>In de Leidraad Inhuur 2011 is ook een normering opgenomen die aangeeft tot welk maximum per cluster kan worden ingehuurd. De normering van de structurele inhuur is vastgesteld op <u>10%</u> van de vastgestelde formatie voor de clusters Dienstverlening en Middelen. Voor de clusters Stedelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling is de normering op <u>20%</u> gesteld. Op basis van bovenstaande aanpassingen wordt in 2011 gestreefd naar minder inhuur van extern personeel.</p> <p><i>Brief college 23 augustus 2011 Leidraad Externe Inhuur:</i> Tijdens de begrotingsraad heeft u de motie Normering externe inhuur aangenomen. Daarin daagt u het college uit om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>een leidraad te doen ontwikkelen waarin gefaseerd richting een norm van minder dan 10% voor externe inhuur wordt gegaan;</li> <li>daarbij tevens een norm voor de externe inhuur voor projecten te doen ontwikkelen;</li> <li>een inzichtelijke rapportage van de externe inhuur met de raad te delen. In deze brief gaan wij in op het dictum van de motie en bieden u hierbij een herziene leidraad aan.</li> </ul> <p><i>Programmabegroting 2012:</i> Bij het opstellen van de begroting zijn twee taakstellingen gedefinieerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>een taakstelling van 7,5% op de formatie en externe inhuur onder de noemer 'Gemeente Nieuwe Stijl';</li> <li>een taakstelling om de voorgenomen investeringen realistischer te ramen, waardoor de kapitaallasten structureel met € 2,2 miljoen lager uitvallen.</li> </ul>		<p>In de programmabegroting in de periode 2011-2014 zijn door de raad financiële kaders gesteld in de zin van reductie in fte's en euro's ten aanzien van de formatie van de ambtelijke organisatie van de gemeente Schiedam. Hierbij wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen de vaste formatie en de externe inhuur.</p> <p>Uit de jaarrekening 2013 blijkt dat alle gestelde taakstellingen uit de voorafgaande begrotingen zijn gehaald.</p> <p>Wij constateren dat de kaders alleen kwantitatief zijn ingestoken. Er zijn geen kwalitatieve kaders gesteld, waarin bijvoorbeeld is aangegeven wat de toegevoegde waarde van het instrument externe inhuur moet zijn ten aanzien van maatschappelijke effecten en organisatorische effecten. Bij dat laatste dient gedacht te worden aan het voorzien van niet aanwezige kennis, expertise of vervanging.</p>



Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
			<p>Externe inhuur: in de Zomernota is aangegeven dat het College <u>€ 1,5 miljoen</u> wenst te besparen op de externe inhuur. Voor de begroting 2012 e.v. heeft het College besloten tot een besparing op externe inhuur van <u>€ 0,8 miljoen</u> in 2012, oplopend naar € 1,1 miljoen in 2015. Deze wordt hoofdzakelijk gerealiseerd bij de afdeling Beheer openbare ruimte, waar externe inhuur wordt omgezet in vaste formatie. Dientengevolge zal de formatie van die afdeling groeien.</p> <p>In de Zomernota is opgenomen dat in 2012 € 1,5 miljoen extra zal moeten worden bezuinigd op de externe inhuur ten opzichte van de realisatie in 2011. Deze bezuiniging wordt zowel op de begroting van het ambtelijk apparaat gerealiseerd als ook op de producten en projecten (deze zijn niet meegenomen in de begroting van de apparaatskosten). Voor inhuur wordt in 2012 € 1,4 miljoen begroot, dit is € 0,7 miljoen meer dan begroot in 2011. Enerzijds zijn de budgetten voor inhuur realistischer geraamd en anderzijds is de gewenste besparing op inhuurkosten verwerkt in de begroting. Cluster Stedelijke Ontwikkeling levert hieraan een belangrijke bijdrage en zet een deel van de inhuurcapaciteit om in eigen personeel (het gaat hier om ongeveer 28 fte's).</p> <p>Minder taken, efficiëntere processen: minder personeel: In de Zomernota is eveneens gesteld dat de formatie moet krimpen, als gevolg van het efficiënter uitvoeren van processen en het terugbrengen van het gemeentelijk takenpakket. Het College in de huidige samenstelling heeft voor de begroting 2012 met name besluiten genomen over het efficiënter doen van processen, het terugbrengen van het aantal leidinggevenden en de administratieve ondersteuning. Voorzien is een krimp in de formatie van 11 fte in 2012, oplopend naar 25 fte in 2015. De te realiseren besparing bedraagt in 2012 <u>€ 0,5 miljoen</u>, oplopend naar <u>€ 1,4 miljoen</u> in 2015. De keuzes voor het afstoten of anders organiseren van taken laat dit College over aan het nieuwe College.</p> <p><i>Jaarrekening 2013</i> Alle formatieve taakstellingen (54 fte) zijn in 2013 gerealiseerd. De meeste 'Van Werk Naar Werk'-kandidaten werden naar tevredenheid herplaatst. Verder kwamen alle medewerkers per januari 2013 in algemene dienst. Met flankerend beleid is een breed pakket aan maatregelen beschikbaar gekomen om boventaligheid te voorkomen en arbeidsmobiliteit en interne doorstroming te stimuleren. Door deze acties is het aantal medewerkers met 5,5% afgenomen en is de organisatie dus in 2013 daadwerkelijk slanker geworden. De inhuur van externen is ten opzichte van 2012 stabiel gebleven.</p>		
Beheersing	3	Welke interne uitvoeringsregels gelden er voor het inhuren van externe expertise?	<p>Leidraad Externe Inhuur 2011 Voor de uitvoering van de kaders is in 2011 een Leidraad Externe Inhuur opgesteld, deze wordt jaarlijks geactualiseerd. Deze leidraad is opgesteld met als doel om in control te komen op het gebied van externe inhuur. Doel was met name door het ingezette beleid de (dure) externe inhuur af te bouwen, maar wel gebruik te kunnen maken van een flexibele schil om te kunnen</p>	In de fase <i>strategische inkoop</i> zijn duidelijke afspraken (protocollen) gemaakt met betrekking tot inhuur derden. Er is in deze protocollen een	De Leidraad Externe Inhuur geeft de interne uitvoeringsregels weer, die gelden met betrekking tot de inhuur van derden. Uit de casestudy constateren wij dat opdrachtgevers ook een

Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
			<p>voorzien in een tijdelijke capaciteitsbehoefte.</p> <p>Interne afweging:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Is de eigen (afdeling) bezetting geraadpleegd?</li> <li>2. Is er geen personeel van een andere afdeling beschikbaar?</li> <li>3. Zijn er re-integratie- of mobiliteitskandidaten beschikbaar (ook vanuit Vlaardingen en Maassluis)?</li> <li>4. Zijn er werkervaringskandidaten van Werk en Inkomen beschikbaar?</li> </ol> <p>Als op alle vragen "nee" wordt geantwoord (behalve vraag 1) en er intern geen mogelijkheden zijn om de juiste kandidaat te leveren, wordt de blik naar buiten gericht. Daarbij wordt eerst onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om een medewerker te detacheren vanuit een andere (gemeentelijke) organisatie. Lukt de mogelijkheid van detacheren niet, dan kan een tijdelijk contract via P-flex (verloning met o.a. Randstad) onderzocht worden. Voordeel daarvan is dat na aflopen van het tijdelijke contract geen ww-verplichting ontstaat (waarvoor de gemeente eigen risicodragers is).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Zijn er organisaties die bereid zijn een medewerker bij Schiedam te detacheren?</li> <li>6. Kan een tijdelijke arbeidskracht worden aangetrokken via P-flex? Indien hier geen positief antwoord op komt, is inhuur in laatste instantie de oplossing van de capaciteitsbehoefte.</li> </ol> <p><i>Leidraad Externe Inhuur 2013</i>                      In deze leidraad wordt ook de koppeling gemaakt met het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Schiedam. Relevant zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• een verschil in procedure tussen IIa- en IIb-diensten in de zin dat het de gemeente is toegestaan bij IIb-diensten met een waarde boven de (Europese) drempelbedragen volgens een andere procedure aan te besteden;</li> <li>• meervoudig onderhands aanbesteden van diensten (minimaal drie offertes) is altijd van toepassing voor aanbestedingen boven het drempelbedrag van € 35.000;</li> <li>• een Verklaring Omtrent Gedrag voor aanvang van de werkzaamheden is een vereiste voor het aangaan van een overeenkomst;</li> <li>• mandaat tot besluitvorming omtrent aanvraag externe inhuur ligt bij de teamleider/direct leidinggevende.</li> </ul> <p>De gemeente Schiedam hanteert de volgende definitie met betrekking tot externe inhuur: <i>"Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer aan ten grondslag ligt."</i></p>	<p>duidelijke koppeling gemaakt met het eigen inkoopbeleid, wettelijke kader en de behoeftebepaling van de gemeente is bepaald (make-or-buy beslissing).</p>	<p>capaciteitsaanvraagformulier moeten invullen voor het aanvragen van externe inhuur (IIb-diensten alleen). Voor IIa-diensten hoeven geen formulieren ingevuld te worden.</p> <p>De capaciteitsaanvragen hebben de volgende onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreft/onderwerp</li> <li>• Gevraagde invulling</li> <li>• Inhoudelijke motivering aanvraag capaciteit, incl. korte opdrachtformulering</li> <li>• Gevolgen bij niet toekennen van deze aanvraag</li> <li>• Dekkingsvoorstel en toelichting</li> <li>• Advisering P&amp;O</li> <li>• Advisering Financiën</li> <li>• Checklist inkoopdossier</li> <li>• Informatie verplichtingenadministratie</li> <li>• Definitieve inhuurperiode</li> </ul> <p>Uit de casestudies en bijbehorende interviews maken we op dat externe inhuur vaak gebonden is aan snelheid, waarbij tijd dus een knelpunt is. De processen, zoals beschreven in de leidraad, worden vaak niet vooraf doorlopen (hetzelfde geldt voor het invullen van de formulieren), maar vaak achteraf. Hierdoor is de sturing vaak lastig, omdat er al overeenkomsten zijn aangegaan.</p> <p>Daarnaast geldt het inkoopbeleid van de gemeente Schiedam voor externe inhuur. In de Leidraad Externe Inhuur wordt duidelijk aangegeven wat precies van toepassing is. Eén aspect is hierbij niet genoemd en dat is dat het college kan besluiten om van het inkoopbeleid af te wijken bij externe inhuur.</p>

Fase	Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen																														
		<p>Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in Ila- en Ilb-diensten:</p> <table border="1" data-bbox="483 276 1301 695"> <thead> <tr> <th data-bbox="483 276 887 306">Ila-diensten</th> <th data-bbox="887 276 1301 306">Ilb-diensten</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="483 306 887 392">Ila-diensten betreft (advies)diensten, deze kenmerken zich door:</td> <td data-bbox="887 306 1301 392">Ilb-diensten betreft personeelsverschaffing, deze kenmerken zich door:</td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 392 887 475">a. concreet eindresultaat, resultaatsverbintenis</td> <td data-bbox="887 392 1301 475">a. een inspanningsverbintenis</td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 475 887 612">b. geen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding aanbestedende dienst – adviseur</td> <td data-bbox="887 475 1301 612">b. binnen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding</td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 612 887 695">c. geen reguliere werkzaamheden</td> <td data-bbox="887 612 1301 695">c. werkzaamheden in het kader van reguliere taken</td> </tr> </tbody> </table> <p>De volgende drempelbedragen zijn van toepassing, waarbij geldt dat het een gemeente is toegestaan om Ilb-diensten met een waarde boven de (Europese) drempelbedragen volgens een andere procedure aan te besteden.</p> <table border="1" data-bbox="483 831 1335 1326"> <thead> <tr> <th data-bbox="483 831 696 887"><i>(Bedragen zijn exclusief btw)</i></th> <th data-bbox="696 831 902 887">werken</th> <th data-bbox="902 831 1108 887">Ila-diensten</th> <th data-bbox="1108 831 1335 887">Ilb-diensten</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="483 887 696 970"><b>Enkelvoudig (minimaal 1 onderhands)</b></td> <td data-bbox="696 887 902 970">Tot € 100.000</td> <td data-bbox="902 887 1108 970">Tot € 35.000</td> <td data-bbox="1108 887 1335 970">Tot € 35.000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 970 696 1078"><b>Meervoudig (minimaal 3 onderhands)</b></td> <td data-bbox="696 970 902 1078">€ 100.000 - € 600.000</td> <td data-bbox="902 970 1108 1078">€ 35.000 - € 100.000</td> <td data-bbox="1108 970 1335 1078">Vanaf € 35.000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 1078 696 1187"><b>Nationaal (via Tendersnet.nl)</b></td> <td data-bbox="696 1078 902 1187">€ 600.000 - Europees drempelbedrag</td> <td data-bbox="902 1078 1108 1187">€ 100.000 - Europees drempelbedrag</td> <td data-bbox="1108 1078 1335 1187">Vanaf € 35.000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 1187 696 1326"><b>Europees (via Tendersnet.nl)</b></td> <td data-bbox="696 1187 902 1326">Vanaf Europees drempelbedrag</td> <td data-bbox="902 1187 1108 1326">Vanaf Europees drempelbedrag</td> <td data-bbox="1108 1187 1335 1326">Vanaf € 35.000, tenzij sprake is van grensoverschrijdend belang</td> </tr> </tbody> </table> <p>Om in aanmerking te komen voor een Ilb-dienst dienen de volgende uitgangspunten in acht te worden genomen:</p>	Ila-diensten	Ilb-diensten	Ila-diensten betreft (advies)diensten, deze kenmerken zich door:	Ilb-diensten betreft personeelsverschaffing, deze kenmerken zich door:	a. concreet eindresultaat, resultaatsverbintenis	a. een inspanningsverbintenis	b. geen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding aanbestedende dienst – adviseur	b. binnen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding	c. geen reguliere werkzaamheden	c. werkzaamheden in het kader van reguliere taken	<i>(Bedragen zijn exclusief btw)</i>	werken	Ila-diensten	Ilb-diensten	<b>Enkelvoudig (minimaal 1 onderhands)</b>	Tot € 100.000	Tot € 35.000	Tot € 35.000	<b>Meervoudig (minimaal 3 onderhands)</b>	€ 100.000 - € 600.000	€ 35.000 - € 100.000	Vanaf € 35.000	<b>Nationaal (via Tendersnet.nl)</b>	€ 600.000 - Europees drempelbedrag	€ 100.000 - Europees drempelbedrag	Vanaf € 35.000	<b>Europees (via Tendersnet.nl)</b>	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf € 35.000, tenzij sprake is van grensoverschrijdend belang		<p>In de casestudy hebben wij twee dossiers aangetroffen, waarbij een dergelijk besluit is genomen</p> <p>Bij de overige dossiers constateren wij dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid is nageleefd.</p>
Ila-diensten	Ilb-diensten																																	
Ila-diensten betreft (advies)diensten, deze kenmerken zich door:	Ilb-diensten betreft personeelsverschaffing, deze kenmerken zich door:																																	
a. concreet eindresultaat, resultaatsverbintenis	a. een inspanningsverbintenis																																	
b. geen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding aanbestedende dienst – adviseur	b. binnen arbeidsrechtelijke gezagsverhouding																																	
c. geen reguliere werkzaamheden	c. werkzaamheden in het kader van reguliere taken																																	
<i>(Bedragen zijn exclusief btw)</i>	werken	Ila-diensten	Ilb-diensten																															
<b>Enkelvoudig (minimaal 1 onderhands)</b>	Tot € 100.000	Tot € 35.000	Tot € 35.000																															
<b>Meervoudig (minimaal 3 onderhands)</b>	€ 100.000 - € 600.000	€ 35.000 - € 100.000	Vanaf € 35.000																															
<b>Nationaal (via Tendersnet.nl)</b>	€ 600.000 - Europees drempelbedrag	€ 100.000 - Europees drempelbedrag	Vanaf € 35.000																															
<b>Europees (via Tendersnet.nl)</b>	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf Europees drempelbedrag	Vanaf € 35.000, tenzij sprake is van grensoverschrijdend belang																															

Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• een dienst niet zijnde een IIa-dienst;</li> <li>• duur van de inhuur;</li> <li>• de aanwezigheid van een gezagsverhouding;</li> <li>• de omvang van de totale inhuursom;</li> <li>• de status van zelfstandigheid middels een actuele VAR-verklaring;</li> <li>• Verklaring Omtrent Gedrag;</li> <li>• opdrachtomschrijving.</li> </ul> <p><i>Aangaan overeenkomst, opdrachtbevestiging en verlenging</i>                      Bij een aanbesteding van een IIb-dienst worden de volgende richtlijnen gehanteerd bij het aangaan van een overeenkomst:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In geval van duidelijkheid over de maximale duur van de inhuur wordt een overeenkomst aangegaan zonder mogelijkheid tot verlenging (bijvoorbeeld tijdelijke inzet van een projectleider voor een project waar een termijnbepaling van 2 jaar voor vaststaat).</li> <li>• In geval van onduidelijkheid over de maximale duur van de inhuur wordt een overeenkomst aangegaan voor de duur van 1 jaar met de mogelijkheid tot een jaarlijkse verlenging met een maximale duur van 4 jaar. Zonder verlengingsaanvraag eindigt de overeenkomst van rechtswege.</li> <li>• In geval van enkelvoudig onderhands aanbesteden is er geen mogelijkheid tot verlenging bij overschrijding van het drempelbedrag. Indien verlenging wenselijk is, dient overgegaan te worden op meervoudig onderhands aanbesteden waarbij eerdere partij mee mag concurreren.</li> </ul> <p><u>Extern personeel waarvoor geen actueel contract is:</u>                      Tijdelijk contract wordt binnen 1 maand na vaststelling inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013 opgesteld met inachtneming van dit inkoop- en aanbestedingsbeleid.</p> <p><u>Extern personeel is niet langer dan 4 jaar ingehuurd:</u>                      Contractafspraken in overeenstemming brengen met het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2013: verlenging (zonder aanbesteding) binnen het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid is mogelijk, mits totale contractduur de maximale termijn van 4 jaar niet overschrijdt en eerdere aanbesteding aantoonbaar correct (meervoudig onderhands) is uitgevoerd.</p> <p><u>Extern personeel is langer dan 4 jaar ingehuurd:</u>                      Contract opzeggen en beëindigen op einddatum, maar uiterlijk 31 december van het betreffende boekjaar.</p> <p><i>Besluitvorming zo laag mogelijk in de organisatie</i>                      De besluitvorming om tot externe inhuur over te gaan ligt zo laag mogelijk in de organisatie. Dit wil zeggen dat de teamleider dan wel direct leidinggevende het mandaat heeft om hierover te besluiten, met inachtneming van de advisering van P&amp;O en F&amp;O. Indien in de advisering van P&amp;O en F&amp;O een negatief advies wordt gegeven,</p>		

Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
			<p>dient de aanvraag externe inhuur door de regiomanager beoordeeld te worden.</p> <p>Werving en selectie van externe inhuur – gebruik van raamovereenkomsten. Voordat het externe werving- en selectietraject gestart wordt, is het noodzakelijk om bij het inkoopbureau na te gaan of binnen het zoekgebied een raamovereenkomst/samenwerkingsovereenkomst met andere gemeente(n) is afgesloten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In het geval van een afgesloten raamovereenkomst, dient de opdracht tot het vinden van een geschikte kandidaat altijd uitgezet te worden bij de partijen waarmee de overeenkomst is afgesloten.</li> <li>• In het geval van een samenwerkingsovereenkomst met andere gemeente(n), waar geen sprake is van een winsttoegmerk, is het niet verplicht maar wel wenselijk om de opdracht bij de betreffende gemeente(n) uit te zetten. Een eventuele kandidaat wordt in dit geval aangemerkt als een detachering.</li> <li>• Als er geen raam- of samenwerkingsovereenkomst is afgesloten, is het management vrij om op de markt de wervingsactie te starten, rekening houdend met de regels van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.</li> </ul> <p>P&amp;O verzorgt periodiek een rapportage voor het ambtelijk management en het bestuur over alle vormen van tijdelijke capaciteitsinzet. Aan de raad wordt gerapporteerd in de reguliere Planning &amp; Control-documenten. Het management dient te allen tijde verantwoording af te (kunnen) leggen over de genomen besluiten.</p>		
4		<p>Worden bij besluitvorming om externe expertise/capaciteit in te huren de richtlijnen voor afweging uit de leidraad gevolgd? Is er voorafgaand aan de inhuur beoordeeld of de benodigde expertise intern aanwezig is en of interne inhuur mogelijk is? Is er een afweging geweest: inhuur of in dienst nemen, al dan niet met (een) andere gemeente(n)?</p>			<p>In de casestudy zien we terug dat erbij expertise-/capaciteitsbehoefte consequent eerst binnen de organisatie gekeken werd of de deskundigheid en/of capaciteit intern aanwezig was, alvorens er werd overgegaan tot het inhuren van extern personeel.</p> <p>In de betreffende bestudeerde cases van externe inhuur was de gewenste deskundigheid veelal dusdanig specifiek dat interne invulling vaak op voorhand al geen reële optie leek. Desalniettemin is de interne afweging conform de leidraad gevolgd.</p> <p>Anderzijds erkennen ze de achterliggende gedachte en de toegevoegde waarde wanneer een functie wel succesvol intern kan worden ingevuld. Het merendeel van de geïnterviewde</p>

Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
					<p>verantwoordelijken voor de externe inhuur ervaren de interne afweging in gevallen wanneer er op korte termijn specifieke kennis nodig is als een onnodige administratieve drempel die zij uit rechtmatigheid nemen maar die soms doelmatigheid in de weg kan zitten. Bijvoorbeeld wanneer het niet vlot invullen van een vacature extra kosten met zich meebrengt omdat grootschalige projecten vertraging oplopen.</p>
5		Is na beëindiging van de opdracht geëvalueerd en hierover gerapporteerd?		<p>In de fase <i>specificeren</i> is een duidelijk programma van eisen of een offerteaanvraag gemaakt voor de inhuur van derden. Hierin zijn selectie- en gunningscriteria geformuleerd die rekening houden met wet- en regelgeving en bijvoorbeeld de Algemene Beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie.</p>	<p>In interviews komt naar voren dat er altijd programma's van eisen en selectie- en gunningscriteria voor de in te huren dienst worden opgesteld. Dit hebben we bij sommige cases kunnen toetsen aan de hand van documentatie waarin dit werd bevestigd. De documentatie (offerteaanvraag) was niet voor alle cases aanwezig.</p>
				<p>In de <i>selectiefase</i> is duidelijk vastgelegd hoe de verschillende aanbieders scoren op de selectie- en gunningscriteria. De aanbieders worden geïnformeerd over de gunning en de Alcatel-termijn wordt gehanteerd bij officiële aanbestedingen.</p>	<p>Bij meervoudige aanbesteding altijd duidelijk wordt vastgelegd hoe verschillende aanbieders scoren op selectie- en gunningscriteria. De documenten waarin dit is vastgelegd waren niet altijd voor handen om in te zien. We kunnen dit dus niet volledig onderschrijven aan de hand van schriftelijk materiaal maar maken dit ook op uit de gevoerde gesprekken.</p>
				<p>In de <i>contractfase</i> worden de bepalingen uit het programma van eisen of de offerteaanvraag doorvertaald naar</p>	

Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
				contractuele afspraken (invulling rollen van opdrachtgever/opdrachtnemer).	
				In de <i>uitvoeringsfase</i> wordt de uitvoering gemonitord. Bevindingen worden vastgelegd en gerapporteerd aan het management, waarop eventueel bijsturing plaatsvindt.	<p>Uit interviews blijkt dat de monitoring tijdens de uitvoeringsfase vooral natuurlijk plaatsvindt tijdens de dagelijkse activiteiten op de werkvloer binnen de gezamenlijk uit te voeren opdrachten. (management by exception).</p> <p>Dit is ook afhankelijk van het type inhuur (IIa-(advies)diensten of IIb-personeelsverschaffing). Bij adviesdiensten zien we vaker tussentijdse bevindingen in de vorm van rapportages. Bij personeelsverschaffing wordt de uitvoering weliswaar gemonitord maar veelal niet vastgelegd in rapportages</p>
				In de <i>bewakingsfase</i> wordt regelmatig met de aanbieder afgestemd over te leveren werkzaamheden, resultaten en/of voortgang (tussenevaluatie). Dit is vastgelegd in bijbehorende dossiers.	De interviews geven een gevarieerd beeld. Bij sommige cases zijn er tussentijdse voortgangsgesprekken gevoerd. Bij andere cases is het meer een continue proces van te behalen werkafspraken en opgaves. Dit is ook afhankelijk van het type inhuur (IIa-(advies)diensten of IIb-personeelsverschaffing), de uit te voeren opdracht en de verhouding van het ingehuurde personeel tot de verantwoordelijk manager. Bij meerdere casussen betreft het relatief hoog ingeschaald ingehuurd personeel met specialistische kennis die in nauwe samenwerking met verantwoordelijk management een gezamenlijke opdracht vervullen. In deze gevallen is er sprake van continue afstemming en bewaking hetgeen echter niet

Fase	Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen	
		<p>Na beëindiging van de opdracht wordt in de planning een evaluatierapportage opgesteld. Bij de evaluatie moet in ieder geval de direct leidinggevende betrokken zijn. In eerste instantie worden de werkwijze en de behaalde resultaten van de betreffende externe geëvalueerd. Verder dient aandacht te worden besteed aan de volgende zaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultaten (toepasbaarheid, kosten versus baten).</li> <li>• Inbreng (kennis van de branche, zicht op de problematiek).</li> <li>• Houden aan afspraken (begroting en levertijd).</li> <li>• Inlevingsvermogen (in de bestuurlijke omgeving in de organisatie).</li> <li>• Werkwijze (voorbereiding, wijze van samenwerking).</li> <li>• Communicatie in het algemeen en de presentatie van de resultaten.</li> </ul> <p>De evaluatierapportage wordt ook verstuurd naar de centrale makelaar. Na ontvangst van de rapportage sluit de centrale makelaarsfunctie het betreffende dossier af.</p>	<p>In de <i>nazorgfase</i> wordt een eindevaluatie gehouden met de aanbieder waar gekeken wordt of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk zijn nagekomen en of het gewenste resultaat is gehaald tegen het vooraf afgesproken budget.</p>	<p>procedureel wordt vastgelegd in de dossiers.</p> <p>Op basis van de gevoerde interviews achten we het onwaarschijnlijk dat de evaluatierapportages, zoals geformuleerd in de leidraad, op die wijze worden opgesteld.</p> <p>In interviews komt wel naar voren dat er na afloop beoordelings-/afhandelingsgesprekken worden gevoerd die in sommige gevallen schriftelijk worden vastgelegd in het personeelsdossier. Daarnaast vinden er los van de eventuele procedurele evaluaties in de vorm van rapportages, evaluaties plaats in de vorm van informele gesprekken waarin er aandacht is voor kennisborging.</p>	
Verantwoording	6	Hoe vindt verantwoording van externe inhuur aan de raad via de planning & control documenten plaats?	<p>In de Leidraad Externe Inhuur 2011 is het volgende opgenomen: <i>De afdeling P&amp;O verzorgt maandelijks een rapportage voor het ambtelijk management en desgewenst voor het bestuur over alle vormen van tijdelijke capaciteitsinzet (in fte's en in euro's) Aan de raad wordt gerapporteerd in de reguliere Planning &amp; Control-documenten.</i></p> <p>In de Leidraad Externe Inhuur 2013 is het volgende opgenomen: <i>P&amp;O verzorgt periodiek een rapportage voor het ambtelijk management en het bestuur over alle vormen van tijdelijke capaciteitsinzet. Aan de raad wordt gerapporteerd in de reguliere Planning &amp; Control-documenten. Het management dient te allen tijde verantwoording af te (kunnen) leggen over de genomen besluiten.</i></p> <p>De afdeling P&amp;O heeft diverse overzichten aangeleverd, waarop op afdelingsniveau inzichtelijk is gemaakt wat de externe inhuur (conform definitie Leidraad Externe Inhuur van de gemeente Schiedam) is geweest per boekjaar.</p>	<p>Er is per afdeling in kaart gebracht wie wordt ingehuurd, waarom, voor hoe lang en tegen welke kosten.</p>	<p>Wij constateren dat in de Planning &amp; Control-cyclus vooral gerapporteerd wordt op de taakstelling met betrekking tot inhuur derden. In verschillende begrotingen en jaarrekeningen in de periode 2011-2014 zien wij terug dat de stand van zaken ten aanzien van de reductie op inhuur derden in beeld is gebracht in euro's en fte's, zie de paragraaf bedrijfsvoering in de begrotingen en jaarrekeningen in de periode 2011-2014.</p> <p>Wanneer er grote afwijkingen op de budgetten zijn van externe inhuur dan zien we dit terugkomen in de bestuursrapportage.</p> <p>Wij constateren echter ook dat er binnen de raad een onderbuik gevoel aanwezig is, dat men niet in control is. Dat niet in control zijn, heeft betrekking</p>



Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
					<p>op het doeltreffend en doelmatig zijn van de externe inhuur door de gemeente Schiedam.</p> <p>De raad geeft aan dat men in de huidige informatievoorziening geen kwalitatieve informatie krijgt aangaande inhuur derden. Met andere woorden: men geeft nu aan dat men op een hoog abstractieniveau inzicht krijgt in de budgetten, taakstellingen en overschrijding ten aanzien van inhuur derden. Echter informatie op een niveau lager (wat gebeurt er binnen de grote budgetten externe inhuur?) ontbreekt nog.</p> <p>We constateren dat de raad deze vragen tot op heden ook nog niet heeft gesteld, waardoor het instrumentarium ook niet op deze wijze is ingericht. De raad kan ervoor kiezen om zich expliciet te laten informeren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van externe inhuur door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• in de paragraaf Bedrijfsvoering hier meer informatie over te geven. In de periode 2011-2014 was deze voornamelijk gericht op de stand van zaken ten aanzien van de taakstelling.</li> <li>• steekproefsgewijs een beoordeling van een aantal cases te verrichten. Zijn de geldende protocollen en regels nagevolgd? Wat zijn de afwegingen geweest en passen deze binnen de kaders?</li> <li>• Accountant vragen om additioneel onderzoek te doen naar inhuur derden.</li> </ul> <p>Deze informatie kan het 'onderbuik gevoel' bij de raad wellicht wegnemen.</p>

BIJLAGEN

Fase		Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen
					<p>Het inzetten van deze instrumenten is dan ook niet geënt op een structurele basis, maar op incidentele basis.</p>
7		<p>Worden er raadsvoorstellen over nota's aan de raad aangeboden die door externen zijn gemaakt? Zo ja, welke raadsvoorstellen betreft het? Zo nee, wat is daar de reden van? Is bij een dergelijk raadsvoorstel duidelijk dat het tot stand is gekomen op basis van extern ingehuurde expertise?</p>	<p>Zie casestudies.</p>	<p>In de boekingen/financiële verantwoording dient een onderverdeling te zijn gemaakt in: inhuur voor interim-management, specialistische kennis, extra werkzaamheden en vervanging (check op (project)administratie of andere informatiebronnen).</p>	<p>In de casestudy is een onderscheid gemaakt tussen: Ila-diensten (advieswerkzaamheden) en Ilb-diensten (diensten voor personeelsverschaffing).</p> <p>In de casestudy hebben wij steeds de vraag gesteld wat de outcome is geweest van het desbetreffende dossier. Bij de Ilb-diensten vertaalt zich dit veelal in de vorm van kennisborging. In onze geselecteerde casestudies hebben wij geen dossiers aangetroffen, waarbij externen een raadsvoorstel hebben gemaakt.</p> <p>Bij de Ila-diensten resulteert dit in een adviesrapport. Bij een aantal dossiers zien we dat dit een advies is, dat vervolgens wordt opgepakt door de afdeling.</p> <p>Wanneer het advies tot in de raad reikt (via collegevoorstellen en -besluiten) wordt het rapport veelal als bijlage meegestuurd bij het voorstel voor het college en/of raad. Dit laatste wordt veelal door de eigen organisatie opgesteld.</p>
				<p>De financiering van inhuur derden is vastgelegd (onderscheid naar projecten en overige inhuur).</p>	
				<p>De omvang van inhuur (in euro's), afgezet tegen de totale loonkosten van de organisatie, is ongeveer gelijk aan die van</p>	

Fase	Onderzoeksvraag	Relevante feiten	Norm	Bevindingen	
Toe- zicht	8	<p>Heeft de inhuur conform de vastgestelde uitvoeringsregels en aanbestedingsregels plaatsgehad (rechtmatigheid)?</p>	<p>Organisatieveranderingen en de bestuurlijke en ambtelijke behoefte om inhuur en inkoop beter te beheersen waren aanleiding om de Leidraad Externe Inhuur 2005 aan te passen en te vervangen voor een aangepaste leidraad in 2011. Doel van de leidraad is o.a. het afbouwen van (dure) externe inhuur en door uitvoering van de leidraad meer "in control" komen op het gebied van externe inhuur. Per 1 april 2013 is het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld, wat maakt dat de Leidraad Flexibele Inhuur opnieuw werd aangepast.</p> <p>Onderdeel van de uitvoeringsregels is de interne afweging die in het kader van capaciteitsmanagement gemaakt dient te worden alvorens men de blik naar extern verruimt. Bij externe inhuur dienen vervolgens de aanbestedingsregels gevolgd te worden naar gelang de waarde van de inhuur tot de vastgestelde drempelbedragen.</p> <p>In de leidraad van 2011 wordt het aanvraagformulier externe inhuur ingevuld door de afdelingsmanager, na advies van P&amp;O en F&amp;O tekent directie/clustermanager voor akkoord. De besluitvorming om tot externe inhuur over te gaan ligt sinds de Leidraad Flexibele Inhuur 2013 lager in de organisatie. Een teamleider dan wel direct leidinggevende heeft mandaat om te besluiten tot externe inhuur, met inachtneming van de advisering van P&amp;O en F&amp;O.</p>	<p>vergelijkbare gemeenten.</p> <p>De gemeente heeft vastgelegd waarover, wanneer en hoe de raad wordt geïnformeerd ten aanzien van externe inhuur en de resultaten die zij hebben behaald in relatie tot de gestelde kaders, de wijze waarop deze zijn behaald en wat de meest relevante kansen en risico's zijn voor de gemeente (onderscheiden naar rol binnen de gemeente).</p>	<p>De raad wordt op hoofdlijnen geïnformeerd via gebruikelijke Planning &amp; Control- documenten. Hierin wordt omschreven of de, op het niveau van de gehele ambtelijke organisatie en op het niveau van de verschillende afdelingen geformuleerde doelstellingen omtrent het terugbrengen van externe inhuur zijn behaald. Hieruit kan niet worden opgemaakt of dit rechtmatig is gebeurd.</p> <p>Op basis van de interviews en de bestudeerde documenten in de casestudy kan worden gesteld dat de inhuur in deze betreffende casussen conform de vastgestelde uitvoeringsregels en aanbestedingsregels hebben plaatsgevonden.</p> <p>De striktere procedures hebben binnen de context van een afslankende organisatie waarschijnlijk bijgedragen aan het terugdringen van externe inhuur.</p>
	9	<p>Blijft de externe inhuur binnen de gestelde kaders (financieel, kwantiteit, kwaliteit en duur) doelmatigheid)?</p>			
	10	<p>Heeft de inhuur datgene opgeleverd wat beoogd werd (effectiviteit)?</p>		<p>Binnen de casestudy en de daarbij behorende interviews met de verantwoordelijken voor de externe inhuur kunnen we voor alle behandelde cases concluderen dat de inhuur datgene heeft opgeleverd wat beoogd werd. De inhuur kan als doeltreffend worden beschouwd.</p>	

## Bijlage 5 11 Aanbevelingen vorig RKC onderzoek

1. Stel op korte termijn een beleidskader op ten aanzien van de inhuur van externen.
2. Creëer een budget voor de kosten die verbonden zijn aan de inhuur van externen.
3. Vergroot de rol van de afdeling P&O als informatie- en adviespunt.
4. Contracteer (zo mogelijk) alleen nog externen die een Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) kunnen afgeven.
5. Scherp in de besluitvorming over inhuur en in rapportages de noodzaak aan tot onderbouwing en verantwoording.
6. Verbeter de financiële registratie van de inhuur van externen, opdat op een minder omslachtige wijze overzichten behoeven te worden vervaardigd.
7. Breng structureel een controle-technische functiescheiding aan tussen de opdrachtverstrekking en de controle op het geleverde.
8. Onderzoek of de huidige, enigszins vrijblijvende positie van de inkoopcoördinator versterkt kan worden, om op die manier te bewerkstelligen dat de taakstelling, welke is beoogd met de aanstelling van deze functionaris, daadwerkelijk wordt gehaald.
9. Neem passende maatregelen om de risico's van inhuur van extern personeel af te dekken die voortvloeien uit de loonbelasting wetgeving en sociale zekerheidswetgeving. Versterk hiertoe de rol van de afdeling P&O als informatie- en adviespunt op dit terrein.
10. Breidt de regels voor de dossiervorming, zoals opgenomen in de Leidraad 2005, uit. Uit het dossier moet kunnen worden opgemaakt hoe de inhuur van begin tot eind is verlopen (ten behoeve van reconstructie van het proces) en of daarbij de regels zijn gevolgd.
11. Maak nadere afspraken met de gemeenteraad over het niveau van informatievoorziening aan de raad over de inhuur van externen.

## Bijlage 6 Aspecten buiten de reikwijdte van het A+O fonds

Aspecten die niet vallen onder de definitie van het A+O fonds:

- Inhuur van deskundigheid voor de uitvoering van wettelijke taken, zoals tolken en dergelijke.
- Uitbesteding van facilitaire dienstverlening, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.
- Uitbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisatie 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 kinderopvang, fitness, scholing, opleidingen, studie, arbodienstverlening en dergelijke.
- Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals (spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware en software.

## Bijlage 7 Onderscheid naar aard van het beleid

Ten aanzien van externe inhuur kan ook een onderscheid gemaakt worden aan de hand van de aard van het beleid.

- *Beleidsgevoelig* is de externe inzet in het primaire beleidsproces, zoals:
  - interim-management
  - organisatie- en formatieadvies
  - beleidsadvies
  - communicatieadvies
- *Beleidsondersteunend* is de externe inzet als ondersteuning nodig is bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen, wat niet beleidsgevoelig is, zoals:
  - juridisch advies
  - advisering over automatiseringsvraagstukken
  - accountancy, financiën en administratieve organisatie
- Van *ondersteuning van de bedrijfsvoering* is sprake om piekwerkzaamheden of onvoorziene capaciteitsproblemen, die tijdelijk voorkomen in reguliere werkprocessen, op te vangen, zoals:
  - uitzendkrachten
  - overige inhuur

## Bijlage 8 Opbouw analyse van het onderzoek

Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek:

Stap aanpak onderzoek	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeksdeelvragen	Resultaten
Stap 2	Deskresearch op documenten als basisanalyse ten behoeve van het onderzoek (bijlage 4) en beoordelen door vergelijking met het normenkader (bijlage 2 en 3)	Bevindingen ten aanzien van de Sturing op externe inhuur (hoofdstuk 6)	Bevindingen per cluster Sturing, Beheersing, Verantwoording en/of Toezicht, (hoofdstuk 6,7,8 en/of 9) leidend tot Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3)
		Bevindingen ten aanzien van de Beheersing op externe inhuur (hoofdstuk 7)	
		Bevindingen ten aanzien van de Verantwoording op externe inhuur (hoofdstuk 8)	
		Bevindingen ten aanzien van de Toezicht op externe inhuur (hoofdstuk 9)	
Stap 2	Uitvoeren casestudy en beoordelen door vergelijking met het normenkader (bijlage 2 en 3)	Bevindingen ten aanzien van de Beheersing op externe inhuur (hoofdstuk 7)	
		Bevindingen ten aanzien van de Verantwoording op externe inhuur (hoofdstuk 8)	
		Bevindingen ten aanzien van de Toezicht op externe inhuur (hoofdstuk 9)	
Stap 2	Uitvoeren Benchmark en beoordelen door vergelijking met het normenkader (bijlage 2 en 3)	Bevindingen ten aanzien van de Sturing op externe inhuur (hoofdstuk 6)	
		Bevindingen ten aanzien van de Verantwoording op externe inhuur (hoofdstuk 8)	
		Bevindingen ten aanzien van de Toezicht op externe inhuur (hoofdstuk 9)	
Stap 3	Interviews (bijlage 1) en beoordelen door vergelijking met het normenkader (bijlage 2 en 3)	Bevindingen ten aanzien van de Beheersing op externe inhuur (hoofdstuk 7)	
		Bevindingen ten aanzien van de Verantwoording op externe inhuur (hoofdstuk 8)	
		Bevindingen ten aanzien van de Toezicht op externe inhuur (hoofdstuk 9)	

## Bijlage 9 Selectiecriteria casestudy

Voor het selecteren van de dossiers voor de casestudy zijn de volgende selectiecriteria gebruikt:

- Inhuur van externen met een spreiding over de verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie.
- Van elk jaar in de onderzoeksperiode 2011-2014 minimaal drie dossiers.
- Een dossier van externe inhuur van financieel middelgrote omvang (meer dan € 50.000 en minder dan € 100.000).
- Een dossier van externe inhuur van financieel kleine(re) omvang (minder dan € 50.000).
- Een dossier van externe inhuur voor tijdelijke vervanging.
- Een dossier van externe inhuur voor advies



## Bijlage 10 Inhuur personeel derden versus diensten

<b>Inhuur personeel derden</b>	
Karakteristieken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Externe personen, die tijdelijk worden aangestuurd door de gemeente.</li> <li>• De gemeente koopt personele inzet in, in de regel voor bepaalde tijd.</li> </ul>
Mogelijke redenen	Inzet bij ziekte, vacatures, pieken in het werk, kennistekort van tijdelijke aard.
Mogelijke vormen	Inhuur bij commerciële aanbieders: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitzendbureaus, detacheringsbureaus, payroll-bureaus, managementbureaus en/of bureaus voor programma- en projectmanagement.</li> <li>• Inhuur van zzp'ers.</li> <li>• Inhuur bij collega-organisaties:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ andere overheden.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Voorbeelden van de inhuur van personeel derden</b>	
Ziekte	Een personeelslid is ziek en moet worden vervangen. Dit kan variëren van secretaresse tot specifieke deskundige en afdelingshoofd/directielid.
Vacatures	Een functie is vacant en de werkzaamheden vergen tenminste voortgang. Dit kan variëren van secretaresse tot specifieke deskundige en afdelingshoofd/directielid.
Pieken in het werk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inlopen van achterstanden in werk.</li> <li>• Wetswijziging vergt tijdelijk extra inspanning (decentralisaties, invoering omgevingswet, et cetera).</li> <li>• Veel gelijktijdig onderhoud nodig bij wegen.</li> <li>• Een project bevindt zich in een fase waarin veel tegelijk moet gebeuren in korte tijd.</li> </ul>
Kennistekort van tijdelijke aard	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specifieke onderzoeken.</li> <li>• Specifieke adviezen.</li> <li>• Specifieke producten zoals een plan(onderdeel) of een bestek voor onderhoud van wegen of gebouwen, begeleiding bij implementeren of onderhouden software, in-huis-opleidingen, et cetera.</li> </ul>
<b>Inkoop diensten en arbeidsintensieve producten</b>	
Karakteristieken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De personen die de dienst of het product leveren worden aangestuurd door de leverende partij.</li> <li>• De gemeente stelt eisen aan de kwaliteit van de dienst of het product.</li> <li>• Het kan gaan om diensten/producten die eenmalig worden gevraagd, die periodiek terugkeren als gemeentelijke vraag en min of meer permanente levering.</li> </ul>
Mogelijke redenen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commerciële partijen of andere overheidsorganisaties kunnen de dienst/het product met betere kwaliteit of goedkoper leveren dan de gemeente dat zelf kan.</li> <li>• De gemeente wil de betrokken mensen niet in eigen dienst hebben.</li> </ul>
Mogelijke vormen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkoop bij commerciële aanbieders.</li> <li>• Inkoop bij andere overheden.</li> <li>• In samenwerking met andere overheden produceren (bijvoorbeeld publieke gezondheidszorg bij de GGD).</li> </ul>
<b>Voorbeelden van inkoop diensten en arbeidsintensieve producten</b>	
Eenmalig	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderzoeksrapporten, beleidsrapporten, ruimtelijke visies.</li> <li>• Aanleg van wegen, openbaar groen, riolering, et cetera.</li> <li>• Uitvoering van ruimtelijke projecten.</li> </ul>
Periodiek	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspecties van wegen, riolering, GBA-audits.</li> </ul>
Structureel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderhoud van wegen, openbaar groen, riolering, et cetera.</li> <li>• Drukwerk, ICT-beheer.</li> </ul>