

# Externe inhuur BUCH-gemeenten

## Eindrapport

Rekenkamercommissie BUCH-gemeenten

Juni 2020, Prae Advies en onderzoek, Utrecht

Drs. E.J.M. Lemmens

Dr. I.M. Kuijpers

## Inhoud

Inhoud.....	2
Samenvatting.....	3
Conclusies & Aanbevelingen .....	5
Voorwoord .....	13
1 Inleiding.....	15
2 Beleid .....	19
3 Praktijk .....	25
4 Ontwikkeling omvang externe inhuur .....	32
5 Continuïteit en kwaliteit werkprocessen .....	40
6 Verschillen tussen de vier gemeenten.....	42
7 Verantwoordingsinformatie.....	48
Bijlage 1. Bestudeerde documenten.....	53
Bijlage 2. Functies van respondenten .....	54
Bijlage3. Procedure externe inhuur .....	55
Bijlage 4. Inkoopnota, diensten en leveringen meer dan €5.000.....	56
Bijlage 5. Mutatieformulier bezetting en formatie .....	59
Bijlage 6. Onderverdeling crediteurenlijsten en de bedragen .....	60
Bijlage 7. Checklist dossieronderzoek.....	63

## Samenvatting

### Probleemstelling

Hoe wordt binnen de BUCH gemeenten omgegaan met inhuur van externen; draagt de inzet van externen bij aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering en blijft deze binnen eventueel door de gemeenteraden geformuleerde kaders? Dat zijn de centrale vragen in dit onderzoek. De periode 2015-2018 is daarbij als onderzoeksperiode gehanteerd. Die opdracht sluit de bijzonderheid in dat zowel de laatste twee jaren vóór, als de eerste twee jaren ná de oprichting van de Werkorganisatie BUCH object van onderzoek waren.

### Beleid

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is allereerst gekeken naar de vraag welk beleid de afzonderlijke gemeenten en de Werkorganisatie BUCH voeren op het gebied van de inhuur van externen. Uit deze analyse volgt dat de Werkorganisatie BUCH beschikt over een beleidskader. Inhuur van externen, ook voor de afzonderlijke gemeenten, loopt in ieder geval vanaf 2017 via dit beleid. Ten aanzien van de inhuur van externen zijn geen doelstellingen aangetroffen of specifieke targets gesteld door de gemeenteraden. Er is bij de Werkorganisatie BUCH voorts geen integraal personeelsbeleid aangetroffen waarin de inhuur van externen is ingebed. Op onderdelen zijn er wel procesbeschrijvingen. Deze zijn helder en wijzen duidelijke taken toe aan de teammanager, de controller en HR-adviseur. In de procesafspraken is verder opgenomen waar de opdrachtverlening en de aanbestedingsdossiers aan moet voldoen.

### Wordt gewerkt conform het beleid?

Om zicht te krijgen op deze vraag is een document- en dossieranalyse uitgevoerd en zijn stakeholders geïnterviewd. Sommige dossiers zijn niet te achterhalen. Voor zover dat wel het geval is zijn deze zeer wisselend van samenstelling en al bij al niet volledig. Derhalve is op basis van de analyse van de dossiers niet vast te stellen of conform het beleid wordt gewerkt. Respondenten erkennen de gebrekkige rapportage maar geven aan de procedure met betrekking tot inhuur van externen te volgen. Op basis van het verrichte onderzoek is dit echter niet te verifiëren.

### Omvang en samenstelling inhuur

In de periode 2015 tot en met 2018 is door de BUCH-gemeenten fors geïnvesteerd in de inhuur van externen. De vorming van de werkorganisatie en het daar onderbrengen van de PIJOFACH-taken heeft in deze periode niet geleid tot een afname van externe inhuur op die taken. In de verantwoordingsstukken en de interviews is als redengevende omstandigheid gewezen op de gevolgen van het fusieproces. De organisatie diende zich 'te zetten', mede daardoor stegen werkdruk en ziekteverzuim. Op ICT gebied is verder benodigde specialistische kennis ingehuurd. Ook de toenemende concurrentie op de arbeidsmarkt wordt opgevoerd als verklaring. Het gevolg was dat zeker in 2018 tot meer dan 20% van de loonsom is uitgegeven aan de inhuur van externen.

### Continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen

Er is naar gestreefd om de inhuur van externen niet ten koste te laten gaan van de inzet en doorontwikkeling van het eigen vaste personeel. Er bestaat een wisselend beeld over de vraag of de organisatie daarin is geslaagd. Procedures of beleid, gericht op het vasthouden van kennis van externen voor de organisatie, zijn niet aangetroffen. Om grip te krijgen op de personele ontwikkelingen zijn tegen het einde van de onderzoeksperiode diverse projecten gestart, bijvoorbeeld in het kader van 'Formatie in Control'.

## Verschillen tussen de vier gemeenten

De vier gemeenten huren ook zelf, los van de werkorganisatie en de daar belegde taken, externen in. Getracht is om de verschillen en overeenkomsten op dit vlak tussen de vier gemeenten inzichtelijk te maken. Dat blijkt maar beperkt mogelijk. Geconstateerd wordt dat op verschillende taakvelden door alle gemeenten structureel extern wordt ingehuurd. Daaraan een conclusie verbinden blijkt echter lastig. Incidentele verschillen zijn te verklaren door verschillende, gemeente specifieke, projecten.

## Is de verantwoording aan de gemeenteraden toereikend?

In de jaarverslagen van individuele gemeenten en de Werkorganisatie BUCH wordt nauwelijks gerapporteerd over omvang en ontwikkeling van de inhuur van externen. Daarmee wordt niet volledig voldaan aan de eisen, gesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). (Ook de Iv3-rapportage aan het CBS is niet volledig.) In de stukken van de P&C-cyclus worden de gemeenteraden op onderdelen geïnformeerd. Ook incidentele terugkoppeling vindt plaats. Gemeenteraden zijn, aan het einde van de onderzoeksperiode, meegenomen in het traject dat geleid heeft tot het Verbeterplan en projecten in het kader van 'Formatie in Control'. De P&C-cyclus is in principe zo ingericht dat de gemeenteraden de mogelijkheid hebben om de kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen voeren. Gestructureerde informatie om deze rol daadwerkelijk ter hand te nemen, ontbreekt evenwel.

## Conclusies & Aanbevelingen

### Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

---

*Hoe wordt binnen de BUCH gemeenten omgegaan met inhuur van externen; draagt de inzet van externen bij aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering en blijft deze binnen eventueel door de gemeenteraden geformuleerde kaders?*

---

Voordat we een antwoord geven op deze vraag zullen we hieronder eerst de deelvragen beantwoorden.

- |  |
|--|
| <p>1. <i>Welk beleid voeren de Werkorganisatie BUCH, respectievelijk de afzonderlijke gemeenten, op de inhuur van externe medewerkers?</i></p> |
|--|

De Werkorganisatie BUCH beschikt niet over een integraal personeelsbeleid, waarin een inhoudelijk afwegingskader voor de inhuur van externen wordt geboden.

De Werkorganisatie BUCH heeft wel een beleidskader voor het inkoopbeleid. De externe inhuur vindt plaats via dit beleid, óók voor de afzonderlijke gemeenten, in ieder geval vanaf 1-1-2017. Er is geen apart beleidskader aangetroffen voor het werken in opdracht.

Er zijn geen doelstellingen aangetroffen voor de inhoud of omvang van de inhuur van externen. Ook zijn er door de gemeenteraden geen specifieke targets gesteld. In de periode tot 2017 heeft de gemeente Castricum wel met een specifiek kader gewerkt.

Op onderdelen van het inkoopproces zijn procesbeschrijvingen aangetroffen. Deze beschrijven zijn helder en onderscheiden duidelijk de rollen en taken van de teammanager, de controller en HR-adviseur.

In de procesbeschrijvingen is opgenomen waar de opdrachtverlening aan moet voldoen. Verder staat daarin vermeld wat in de aanbestedingsdossiers (bij opdrachten van meer dan €5.000) opgenomen dient te zijn om rechtmatigheidstoetsen te kunnen uitvoeren en hoe dit te administreren. De toetsing en verantwoording over de naleving van de regels zijn duidelijk vastgelegd.

- |   |
|---|
| <p>2. <i>Hoe wordt in de praktijk gewerkt en is dit conform dit beleid?</i></p> |
|---|

Er wordt in principe onderscheid gemaakt in de procedure voor de inkoop van bedragen onder en boven de € 5.000,- euro. Voor bedragen boven die grens gelden verzwaarde eisen. Uit de meeste van de onderzochte dossiers kon niet gereconstrueerd worden hoe tot een besluit is gekomen om tot inhuur van externen over te gaan. Dat besluit moet worden vastgelegd, maar die registratie vindt nauwelijks plaats.

Uit de dossiers blijkt ook niet of er voor de inhuur van externen budget is vastgesteld. Over overschrijdingen van het personeelsbudget dient door het managementteam van het desbetreffende

domein, de directie of bestuur besloten te worden. Of besluitvorming conform de voorgeschreven procedure plaatsvindt, blijkt niet uit de bestudeerde dossiers.

Of de aanbestedingsregels worden gevolgd bij verlengingen van de inhuur, bijvoorbeeld als iemand wordt ingezet op een vervolgo opdracht, valt niet uit de dossiers te reconstrueren. Dit levert een rechtmatigheidsrisico op. Als het gaat om een overtreding van de Europese aanbestedingsregels dan kunnen aanzienlijke boetes het gevolg zijn. De accountant heeft deze bevinding eerder ook gerapporteerd.

Er wordt niet stelselmatig vastgelegd of de ingehuurde externe uiteindelijk het gewenste resultaat oplevert. Ook zijn er geen evaluaties van de prestaties in de bestudeerde dossiers aangetroffen. Dit is opvallend omdat in het inkoopbeleid juist nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de 'past performance' als onderbouwing om al dan niet opnieuw in te huren. In interviews wordt wel aangegeven dat bij nieuwe aanbestedingen die 'past performance' nadrukkelijk wordt meegewogen. Omdat de 'past performance' niet wordt geregistreerd, lijkt het geheugen van medewerkers hier de beslissende factor te zijn.

Op basis van bestudering van de dossiers is slechts zeer gedeeltelijk te bepalen of in de praktijk conform het beleid van toetsing en verantwoording wordt gewerkt. Daarmee is niet gezegd dat niet conform de vereiste procedure is gewerkt. Het wordt in ieder geval niet systematisch geregistreerd. Dat brengt, zoals ook de accountant al eerder constateerde, risico's op het vlak van rechtmatigheid met zich.

Het verbeteren van de administratie is een belangrijk aandachtspunt in de Werkorganisatie BUCH. Sommige teammanagers houden het personeelsbestand in een eigen subadministratie (in Excelsheets) bij. Deze zijn echter niet automatisch gekoppeld aan andere systemen, zoals PIMS, en deze (particuliere) werkwijze brengt risico op inefficiëntie en onnauwkeurigheid met zich.

Opvallend is dat de Werkorganisatie BUCH niet standaard met eigen opdrachtbevestigingen en daaraan gekoppelde leveringsvoorwaarden werkt. In de bestudeerde dossiers zijn vele verschillende opdrachtbevestigingen, met verschillende leveringsvoorwaarden, aangetroffen. De organisatie maakt zich daardoor potentieel afhankelijk van de verschillende voorwaarden van leveranciers. In mantelcontracten zijn bijvoorbeeld verschillende termijnen aangetroffen waarop inhuur gecontinueerd of afgekocht kan worden. Dat levert risico's op inefficiëntie op. Voor kleinere organisaties is dat verklaarbaar. Een werkorganisatie met de omvang van de BUCH zou dat risico niet hoeven te lopen.

Respondenten geven aan dat in het afgelopen jaar de nodige stappen zijn gezet in het verbeteren van de administratieve organisatie en processen. Veel zaken ter verbetering zijn opgepakt gedurende de looptijd van het onderzoek, zoals een contractenregister en het inrichten van een *dashboard* met up-to-date overzichten op financiën en personeel voor de teammanagers.

3. *Hoe heeft de omvang en de samenstelling van de inhuur van externen zich vanaf 1 januari 2015 ontwikkeld en wat is de verklaring hiervoor?*

In de periode 2015-2018 is door de BUCH-gemeenten wisselend geïnvesteerd in inhuur van externen. We zien op basis van de gegevens van de crediteurenadministratie een toename van inhuur in 2016 ten opzichte van 2015, een daling in 2017 en weer een toename in 2018. De vorming van de Werkorganisatie BUCH en het daar onderbrengen van PIJOFACH-taken heeft in deze periode uiteindelijk niet geleid tot een afname van externe inhuur. Dat was volgens het bedrijfsplan wel de bedoeling. Zoals

uit de beantwoording van vraag 1 blijkt, is aan deze doelstelling geen specifiek bedrag of percentage gekoppeld.

Uit de registratie van de inhuur, op basis van de crediteurenadministratie 2015-2018, kunnen we gedeeltelijk reconstrueren welke soort of voor welk domein wordt ingehuurd. Wat betreft soort inhuur gaat het om de categorieën ingeleend personeel, vacatures, stage, ziekte, piek/projecten en advieskosten. Het grootste deel, 63-75% over de jaren 2015-2018, is in de algemene categorie ingeleend personeel. In het overige deel is inhuur op vacatureruimte en op pieken in de periode 2015-2017 het hoogst. In 2018 komt inhuur op ziekteverzuim als hoogste categorie uit. Een nadere specificatie kan niet worden gegeven omdat de geregistreerde informatie daartoe onvoldoende inzicht biedt.

Bij het onderscheid naar domein/afdeling kunnen we alleen voor 2017-2018 bevindingen rapporteren. De crediteurenregistratie van Castricum en Uitgeest laat voor 2015-2016 namelijk geen onderscheid toe. Voor 2017-2018 zien we met name bij 'Bestuur en overhead' een toename in 2018 van de inhuur naar iets meer dan €7 miljoen. Dat is 45% van alle inhuur bij de Werkorganisatie BUCH en de BUCH-gemeenten. Binnen die categorie zijn door de gemeenten de meeste uitvoeringstaken (PIJOFACH) bij de Werkorganisatie BUCH neergelegd. De domeinen/afdelingen 'Zorg, Participatie en Inkomen' en 'Ruimtelijke Ordening' volgen met resp. 22% en 15% van de totale som aan externe inhuur bij de Werkorganisatie BUCH en de vier gemeenten.

Als belangrijkste redenen voor de omvang van de inhuur wordt in de verantwoordingsstukken en de interviews gewezen op de gevolgen van het fusieproces en op de extra administratieve taken die de Werkorganisatie BUCH verricht voor de eigen organisatie naast de voor de vier afzonderlijke gemeenten. De vacaturestop voorafgaand en het aantal openstaande vacatures naar aanleiding daarvan bij de start van de werkorganisatie zijn belangrijke oorzaken. Na de fusie moest de organisatie 'zich zetten'. Mede daardoor steeg de werkdruk en navenant het ziekteverzuim. Aangegeven is dat daardoor extra handen ingehuurd moesten worden om de dienstverlening op peil te houden. Op ICT is specialistische kennis ingehuurd, die nodig was voor de noodzakelijke harmonisatie op dat gebied. Het sociaal domein was wat beleid betreft al vanaf 2014 geharmoniseerd. Met betrekking tot de omvang van de inhuur in dat domein wordt gewezen op de nieuwe taken in de front- en backoffice die de decentralisatie met zich meebracht. Bij de afdeling 'Inwoners en ondernemers' zijn, volgens de geïnterviewden, vooral 'handen in de uitvoering' ingehuurd naar aanleiding van ziek en piek bij het vaste personeel.

Tot slot wordt gewezen op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Sinds het einde van de economische crisis vanaf 2014 vindt daar toenemende concurrentie plaats om schaarse krachten op vaste basis binnen te halen. Dat de BUCH een grote werkorganisatie is voor een 100.000+ gemeente, leidt er volgens respondenten toe dat er op sommige afdelingen juist meer structureel werk is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij Ruimtelijke Ordening.

Conclusie: geconstateerd moet worden dat zeker voor de jaren 2017 en 2018 sprake is geweest van omvangrijke inhuur van externe medewerkers. Als verklaring wordt door veel respondenten gewezen op de fusie, waarbij de organisatie zich moest 'zetten' en de vacaturestop. Een doorwrochte analyse hebben we echter niet kunnen maken, vanwege het ontbreken van voldoende gegevens.

4. *Wat betekent een flexibele schil voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen en welke mogelijkheden hebben de Werkorganisatie BUCH en de afzonderlijke gemeenten om, indien gewenst, bij te sturen?*

Op basis van dit onderzoek kunnen we geen conclusies trekken over de bijdrage van de inhuur van externen aan de kwaliteit en de continuïteit van de werkprocessen. Zoals eerder opgemerkt, ontbreken gegevens over effecten van de externe inhuur op werkprocessen, de dienstverlening en de organisatie. Door respondenten wordt aangegeven dat de inzet van externen heeft geleid tot continuïteit van de dienstverlening aan burgers en tot verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening door de inbreng van gespecialiseerde kennis.

De OR heeft er vanuit zijn rol voor gewaakt dat de inzet van externen niet ten koste zou gaan van de doorontwikkeling van het intern personeel en dat streven is ook uitgesproken door de teammanagers. Tegelijkertijd kan geconcludeerd worden dat het opleidingsbudget niet bij elke afdeling volledig wordt benut. Het eerder geconstateerde ontbreken van een integraal personeelsbeleid lijkt hier een rol in te spelen.

Aandacht voor de overdracht van de kennis van externen op intern personeel en de begeleiding van externen door intern personeel ontbreekt. Procedures en afspraken daarover zijn niet aangetroffen.

5. *Zijn er verschillen tussen de vier gemeenten, tegen de achtergrond van de samenwerking in de Werkorganisatie BUCH, als het gaat om de inhuur van externen? Zo ja, welke zijn dat dan?*

Er zijn drie in het oog springende verschillen tussen de gemeenten. In de eerste plaats zien we bij Bergen in 2018 een flinke stijging van de inhuur van externen. De oorzaak daarvan is gelegen in specifieke bestuurlijke en juridische vraagstukken die in die tijd in Bergen hebben gespeeld. Deze stijging van de uitgave is op grond daarvan aan te merken als incidenteel.

Het tweede verschil zijn de uitgaven van Heiloo die in 2017 en 2018 op een relatief hoog niveau zijn blijven hangen. Als oorzaak hiervan wordt gewezen op de inhuur op projecten op het terrein van Ruimtelijke ordening. Deze projecten worden in de organisatie 'incidenteel' genoemd, maar uit de cijfers van 2019 zal moeten blijken of dat inderdaad zo is.

Het derde punt zit bij de Werkorganisatie. Het betreft uitgaven die zijn gedaan op de inhuur van externen ten behoeve van de inrichting van de gezamenlijke ICT-infrastructuur. Dit wordt geboekt op Bestuur en overhead en zou een incidentele uitgave betreffen. Maar ICT-infrastructuur brengt doorgaans ook structurele onderhoudslasten met zich mee. Het zal moeten blijken of die uitgaven niet toch een structurele component hebben.

Verschillen in de inhuur van externen tussen de gemeenten zijn voor een deel terug te voeren naar beleidsmatige keuzen die de *couleur locale* bepalen, bijvoorbeeld de verschillen in uitgaven aan sport, sociaal beleid en zorg, participatie en inkomen. De laatst genoemde verschillen hebben te maken met de wisselende vraag naar specifieke zorg, in het bijzonder de jeugdzorg. In het algemeen geldt voor de *couleur locale* dat de verschillen, voor zover we dat in het kader van dit onderzoek hebben kunnen constateren, niet terug te leiden zijn naar lokale beleidskeuzen met betrekking tot inhuur externen (zie ook hoofdstuk 3).

Naast de verschillen tussen de gemeenten zijn er twee overeenkomsten. De eerste is dat in 2016 bij alle vier de gemeenten de uitgaven op de inhuur van externen stijgen. De verklaring hiervoor is de afgekondigde vacaturestop in de aanloop naar de vorming van de Werkorganisatie BUCH. De openstaande vacatures zijn gepareerd met de inhuur van externen. De tweede overeenkomst is dat in 2017 en 2018 er sprake is van een daling van de uitgaven op de inhuur van externen bij de gemeenten



(met de bovengenoemde uitzonderingen). Dat is logisch, want de uitvoeringstaken zijn dan immers overgeheveld naar de Werkorganisatie BUCH.

Ten slotte is er een ontwikkeling te signaleren. Na een daling van de totale uitgaven (gemeenten én Werkorganisatie) voor de inhuur van externen in 2017, is er in 2018 sprake van een flinke stijging. Die stijging komt vooral op het conto van de Werkorganisatie en in mindere mate van Bergen. Hierboven hebben we de oorzaken beschreven en aangegeven of we er al dan niet zeker kunnen zijn of de stijging wordt veroorzaakt door uitgaven van incidentele aard. Maar ook vele 'incidenten' tellen op, zeker in 2018. Of dat een structurele ontwikkeling is, zal moeten blijken in de jaren daarna.

6. *Is de verantwoording hierover aan de gemeenteraden toereikend?*

In de jaarverslagen van individuele gemeenten en de Werkorganisatie BUCH wordt nauwelijks gerapporteerd over omvang en ontwikkeling van de inhuur van externen. Daarmee wordt niet volledig voldaan aan de eisen, die zijn gesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Ook aan de verplichting om aan het CBS ten behoeve van Informatie voor derden (Iv3) aan te leveren, voldoen de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH niet volledig.

Gestructureerde informatie voor gemeenteraden om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren op het onderwerp inhuur van externen ontbreekt in de stukken van de P&C-cyclus. In de jaarverslagen van de individuele gemeenten en de Werkorganisatie BUCH wordt nauwelijks gerapporteerd over de omvang en ontwikkeling.

De P&C-cyclus is geharmoniseerd voor de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH, hoewel er nog kleine verschillen zijn tussen de gemeenten. De P&C-cyclus behoort zo ingericht te zijn dat de gemeenteraden de mogelijkheid hebben om hun kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen voeren. Althans, dat was de bedoeling van de werkgroep die over de harmonisatie van de P&C-cyclus heeft geadviseerd. In de stukken van de P&C-cyclus worden de gemeenteraden wel incidenteel geïnformeerd op onderdelen waarop externe inhuur heeft plaatsgevonden. Ook worden de gemeenteraden soms informeel geïnformeerd. Zo praat in ieder geval de gemeentesecretaris de raad geregeld bij over lopende zaken. Ook door middel van de projecten, zoals het Verbeterplan, zijn de gemeenteraden wel incidenteel geïnformeerd over het onderwerp.

De conclusie is dat de gemeenteraden van de BUCH-gemeenten, in ieder geval in de periode 2017-2018, met de aan hen aangereikte sturings- en verantwoordingsinformatie, niet voldoende in positie zijn gebracht om hun kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren.

Samenvattend kan het volgende geconcludeerd worden:

Zoals blijkt uit hetgeen hiervoor is weergegeven, zijn er door de rekenkamercommissie risico's aangetroffen op het gebied van een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de inhuur van externen.

Er is door de Werkorganisatie BUCH en de deelnemende gemeenten fors geïnvesteerd in de inhuur van externen. Dat was in 2018 op basis van de eigen gegevens uiteindelijk 21% van de loonsom. Getalsmatig gezien is dat omvangrijk, maar niet buitensporig. Het is bijvoorbeeld vergelijkbaar met het inhuurpercentage van 100.000+-gemeenten.<sup>1</sup>

Er zijn zeker (ook) praktische redenen geweest om relatief veel in te huren. Gedurende het fusieproces is een vacaturestop aan de voorkant ingesteld, waardoor er relatief vacatures zijn ontstaan in de Werkorganisatie. Bovendien was er sprake van een hoog ziekteverzuim in 2017 en 2018. Mede omdat er een integraal strategisch personeelsbeleid ontbreekt, en geen inhoudelijk afwegingskader aanwezig is, lijken praktische en pragmatische argumenten de boventoon te voeren bij een besluit om tot inhuur te komen. Dat wordt verder in de hand gewerkt doordat de gemeenteraden voorafgaande aan de fusie (en daarna) geen inhoudelijke of kwantitatieve targets hebben gesteld op inhuur van externen. Strikt genomen kan om al deze redenen de onderzoeksvraag of en in hoeverre de uitvoering van het beleid binnen de door de gemeenteraden geformuleerde kaders is gebleven feitelijk niet beantwoord worden.

"Er moest gedaan worden wat gedaan moest worden," en dus werden externen ingehuurd. Ook al was de sturingsinformatie op afdelingsniveau niet altijd accuraat, en werd op zicht gestuurd, de dienstverlening moest op peil blijven. Of de procedures om tot een besluit tot en uitvoering van inhuur van externen te komen zijn gevolgd, valt niet te constateren. De vastlegging in de dossiers liet daarvoor te veel te wensen over. Alleen al de moeite die het kostte om de dossiers voor dit onderzoek op te vragen is symptomatisch. Daardoor valt niet goed te reconstrueren hoe processen zijn verlopen, is niet goed te evalueren wat goed of fout is gegaan en kan niet goed geleerd worden voor volgende procedures en vervolgoopdrachten.

---

<sup>1</sup> Zie de Personeelsmonitor 2018, A&O-fonds gemeenten, p. 32.

## Aanbevelingen

Om de genoemde risico's in te perken, doet de rekenkamercommissie onderstaand enkele aanbevelingen, gericht aan de Werkorganisatie BUCH en de gemeenteraden. Tevens geeft de rekenkamercommissie een aantal aansporingen mee, om voort te gaan met een aantal reeds in gang gezette veranderingen.

### **Aanbevelingen aan de Werkorganisatie BUCH:**

1. Stel een strategisch en integraal personeelsbeleid op, dat in lijn is met de strategische opdracht van de Werkorganisatie BUCH. Incorporeer daarin een afwegingskader voor externe inhuur en een flexibele schil, dat afgestemd is op de personeelsontwikkeling van de organisatie en op kaders vanuit de raad.
2. Ontwerp een procedure om de inhuur van externen te reguleren en te toetsen. Verbeter de administratie en registratie van de inkoopdossiers, zodat deze voldoen aan de eisen die het actuele inkoop- en aanbestedingsbeleid stelt.
3. Registreer de inkoop van externen op een eenduidige wijze, op basis van de definitie van het A&O-fonds gemeenten<sup>2</sup>.
4. Registreer de inhuur van externen voor de Werkorganisatie BUCH en de individuele gemeenten op basis van een eenduidige indeling naar domein en soort inhuur.
5. ICT is wellicht een dermate substantieel onderdeel van de inhuur van externen dat deze categorie een aparte registratie en vermelding rechtvaardigt.
6. Leg bij inkopen de eigen voorwaarden op aan de leverende partij.
7. Rapporteer separaat over inhuur in de P&C-cyclus aan gemeenten en gemeenteraden op zoals volgt uit de eisen van de BBV en lever deze gegevens in het kader van IV3 aan het CBS aan.

### **Aanbevelingen aan de gemeenteraden:**

1. Stel inhoudelijke en kwantitatieve eisen aan de inhuur van externen die als kader door de Werkorganisatie BUCH kunnen worden opgenomen in het strategische en integrale personeelsbeleid.
2. Geef uw college van B&W de opdracht mee dit proces nauwgezet te monitoren.

---

<sup>2</sup> Onder externe inhuur wordt verstaan: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie 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 organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

3. Laat u periodiek, en in ieder geval over een half jaar vanaf behandeling van dit rapport, gedocumenteerd informeren over de voortgang.

**Aansporingen:**

1. Ga verder met de verbeteracties uit de projecten die vanaf 2018 zijn gestart om de administratieve organisatie te verbeteren, zoals vulling van het contractenregister en de systemen zoals (de opvolgers van) PIMS en Key2.

2. Ga verder met het dashboardsysteem voor actuele sturingsinformatie voor teammanagers.

3. Ga verder met het opstellen van eigen leveringsvoorwaarden die dwingend worden voorgeschreven in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

## Voorwoord

Wie op onderzoek gaat, wordt altijd verrast. Zelfs als het onderzoek wordt verricht door ervaren onderzoekers en ziet op een onderwerp als de inhuur van externen. Een onderwerp dat in den lande de uitgebreide aandacht geniet van gemeentebesturen, management en toezichthouders. Bekend terrein, zo mag worden verondersteld. En toch kent ieder onderzoek zijn eigen uitdagingen en iedere organisatie zijn bijzonderheden. Dat geldt zeker voor de Werkorganisatie BUCH. Een organisatie die meer dan 100.000 inwoners bedient, verspreid over vier gemeenten. Een organisatie die vier gemeentebesturen ondersteunt, die op hun beurt weer zo goed als mogelijk de 'couleur locale' in het eigen beleid borgen. Een organisatie die bewogen eerste jaren achter de rug heeft en inmiddels steeds meer vaste grond onder de voeten lijkt te vinden.

In media en politiek wordt met een zekere regelmaat aandacht gevraagd voor externe inhuur van personeel door de overheid. Vooral de toegevoegde waarde en het prijskaartje dat veelal aan het inkopen van externe expertise hangt, zijn daarbij onderwerp van gesprek. Discussies over de wenselijkheid van de omvang van externe inhuur is regelmatig onderdeel van politiek debat. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken dat het aantrekken en behouden van goed personeel geen sinecure is. Gemeentes worden geconfronteerd met uitstroom van ervaren medewerkers en uitdagingen in het vervullen van vacatures. In het licht van die ontwikkeling kan externe inhuur (tijdelijk) bijdragen van een oplossing. Ook bij het opvangen van pieken in de werklast kan de inhuur van externe krachten een meerwaarde bieden. Een zekere flexibiliteit hoort bij een gezonde ambtelijke organisatie.

Een 'flexibele schil', bestaande uit externe inhuur of tijdelijk vastgelegde arbeidskrachten, biedt naast de genoemde voordelen ook een aantal uitdagingen. Los van de hiermee gepaard gaande kosten kunnen ook de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen onder druk komen te staan. Uiteindelijk vertalen al deze aspecten zich naar de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeentelijke overheid aan haar inwoners. De inhuur van externen dient immers op een doeltreffende en doelmatige manier bij te dragen aan het realiseren van maatschappelijke effecten in de samenleving.

Gelet hierop heeft de Rekenkamercommissie van de BUCH gemeenten de 'externe inhuur' tot onderwerp van onderzoek benoemd. Doel van dit onderzoek is bij te dragen aan - en het versterken van - de controlerende taak van de onderscheidenlijke gemeenteraden op het gebied van externe inhuur.

De context van de Werkorganisatie BUCH was één van de zaken die dit onderzoek bijzonder maakte. Een andere was de gekozen onderzoeksperiode. De opdracht was namelijk om het beleid en de uitvoering omtrent de inhuur van externen te onderzoeken in de jaren 2015 tot en met 2018. Die opdracht sluit de bijzonderheid in dat zowel de laatste twee jaren vóór, als de eerste twee jaren ná de oprichting van de Werkorganisatie BUCH object van onderzoek waren. Bedoeling was om de ontwikkeling op het gebied van de inhuur van externen in kaart te brengen en te bezien welke rol de oprichting van de Werkorganisatie daarin vervulde.

De onderzoeksopdracht maakte wel dat de onderzoekers met vijf verschillende organisaties moesten schakelen om de diverse benodigde documenten boven water te krijgen. Dat is op zich natuurlijk al geen sinecure. Het feit dat verschillende organisaties er verschillende wijzen van administreren op na hielden, was een verdere complicerende factor. Bovendien wierpen de aangescherpte richtlijnen omtrent privacy en gegevensuitwisseling wat organisatorische drempels op. En ook het plannen van gesprekken met de verschillende beoogde gesprekspartners bleek wat meer tijd te vragen dan voorzien.

Het maakte allemaal dat de oorspronkelijke tijdsplanning niet haalbaar bleek. Onder het adagium 'zo lang als het moet en zo kort als het kan' hebben de onderzoekers zich evenwel geëngageerd in de materie vastgebeten. Op deze plek past (ook) om deze reden een woord van dank aan de onderzoekers van onderzoeksbureau Prae.

Ik wil tot slot alle betrokkenen bij dit onderzoek bedanken, in het bijzonder alle respondenten. De onderzoekers zijn door iedereen open en uitgebreid te woord gestaan. Het resultaat van alle inspanningen is in dit onderzoeksrapport terug te vinden. Ik wens u veel leesplezier.

Met vriendelijke groet,

Judith de Groot

*Voorzitter Rekenkamercommissie BUCH*

## 1 Inleiding

In deze inleiding gaan we in op de vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat en het normenkader, de onderzoeksaanpak en de definitie van externe inhuur die gehanteerd worden.

### 1.1 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe wordt binnen de BUCH gemeenten omgegaan met inhuur van externen; draagt de inzet van externen bij aan een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering en blijft deze binnen eventueel door de gemeenteraden geformuleerde kaders?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt naar de volgende deelvragen:

1. Welk beleid voeren de Werkorganisatie BUCH, respectievelijk de afzonderlijke gemeenten, op de inhuur van externe medewerkers?
2. Hoe wordt in de praktijk gewerkt en is dit conform dit beleid?
3. Hoe heeft de omvang en de samenstelling van de inhuur van externen zich vanaf 1 januari 2015 ontwikkeld en wat is de verklaring hiervoor?
4. Wat betekent de flexibele schil voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen en welke mogelijkheden hebben de Werkorganisatie BUCH en de afzonderlijke gemeenten om, indien gewenst, bij te sturen?
5. Zijn er verschillen tussen de vier gemeenten, tegen de achtergrond van de samenwerking in de Werkorganisatie BUCH, als het gaat om de inhuur van externen? Zo ja, welke zijn dat dan?
6. Is de verantwoording hierover aan de gemeenteraden toereikend?

### 1.2 Normenkader

Rekenkameronderzoek hanteert normen waartegen de bevindingen worden afgezet, om te kunnen beoordelen of het beleid effectief, efficiënt en rechtmatig wordt uitgevoerd.

1. Beleid
  - De Werkorganisatie BUCH, respectievelijk de afzonderlijke gemeenten, beschikken over een actueel beleidskader voor externe inhuur.
  - Het beleid bevat eenduidige doelstellingen.
  - Er zijn heldere procesafspraken voor de inhuur van externen.
  - Er zijn organisatorisch duidelijke rollen en taken toegewezen.
  - In het beleid is aangegeven waaraan de opdrachtverlening moet voldoen.
  - De gemeenteraden hebben de kaderstelling besproken en vastgesteld.
  - Toetsing op en verantwoording over de naleving van de regels en afspraken zijn duidelijk geregeld.

## 2. Praktijk

- Het inkoop- en aanbestedingsproces is gevolgd.
- De keuze voor externe inhuur is gemotiveerd.
- Het doel van de externe inhuur is specifiek, meetbaar en tijdsgebonden.
- Er is een budget vastgesteld.
- Eventuele verlengingen zijn volgens de regels verlopen.
- Het resultaat ten opzichte van de opdracht is beschreven.
- De inhuur is geëvalueerd.

## 4. Betekenis Flex inzet

- Flex inzet van personeel ondersteunt de continuïteit van werkprocessen.
- Flex inzet van personeel gaat niet ten koste van de inzet van vast personeel.
- Er is aandacht voor kennisoverdracht van extern op intern personeel.
- Er is aandacht voor begeleiding van extern personeel door intern personeel.
- Er is aandacht voor toezicht door intern personeel op extern personeel.
- De effecten van externe inhuur op werkprocessen, dienstverlening en arbeidsorganisatie zijn bekend.

## 6. Verantwoording

- De verantwoordingsinformatie van de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
- De gemeenten en de Werkorganisatie BUCH leveren de benodigde verantwoordingsinformatie voor IV3 bij CBS aan.
- De gemeenteraden worden in de positie gebracht hun kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen voeren.

De onderzoeksvragen 3 en 5 zijn feitelijke vragen, en hebben geen onderliggend normenkader.

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Als methoden van onderzoek zijn gebruikt:

#### 1. Deskresearch

In dit onderzoekonderdeel zijn relevante stukken bestudeerd, zoals beleids- en raadsstukken, beleidsdocumenten, protocollen en procedurebeschrijvingen, enz. In bijlage 1 is een lijst van bestudeerde documenten opgenomen.

#### 2. Dossieronderzoek (aselecte steekproef van dossiers onderzoeken)

Het dossieronderzoek bevatte twee kwantitatieve onderzoekselementen:

- een analyse van de crediteurenlijsten van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo en de Werkorganisatie BUCH over de jaren 2015-2018;  
een analyse van de dossiers, geselecteerd uit de bestudeerde crediteurenlijsten.

#### 3. (Groeps)interviews met beleidsambtenaren, en bestuurders van de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH.

Op basis van de input uit de deskresearch en de kwantitatieve analyses zijn tot slot ambtenaren en bestuurders gesproken over beleid met betrekking tot inhuur externen en de uitvoering daarvan in de



praktijk. In bijlage 2 zijn de functies van de respondenten weergegeven.

## Onderzoeksproces

Het onderzoek startte in april 2019 en de bedoeling was het veldwerk in de zomer 2019 af te ronden. Contactpersoon was de concern controller van de Werkorganisatie BUCH, die de documenten en stukken voor de deskresearch aanleverde. Bij het opvragen van de crediteurenlijsten bleek dat deze niet zonder meer door de werkorganisatie aan de rekenkamercommissie aangereikt konden worden, in verband met de eisen die de AVG stelt. Uit de crediteurenlijsten zijn bijzondere persoonsgegevens te destilleren. Besloten is tussen het onderzoeksbureau Prae en de gemeente Bergen, als penvoerder van de rekenkamercommissie BUCH, een verwerkersovereenkomst te sluiten. Op basis daarvan konden de crediteurenlijsten geanonimiseerd ter beschikking komen van de onderzoekers.

De ruwe databestanden zijn bewerkt naar afdeling/domein (zie bijlage 6) en geanalyseerd naar gemeente, soort inhuur en afdeling/domein (zie §4.3-4.4). Daarop is een selectie gemaakt van de dossiers die voor de dossieranalyse nader bestudeerd zouden worden. Daarvoor moesten de geanonimiseerde dossiers terugvertaald worden naar de fysieke dossiers. En opgevraagd worden bij de verschillende afdelingen/domeinen. Al met al kostte deze uitvraag enkele maanden. Dat de concern controller onderwijl vertrok naar een nieuwe baan heeft het onderzoeksproces niet bespoedigd.

Het organiseren van de interviews en een enkel groepsgesprek, met ambtenaren van de verschillende afdelingen van de Werkorganisatie BUCH en bestuurders en griffiers van de gemeenten, had ook nogal wat voeten in de aarde. Het bleek logistiek niet gemakkelijk te coördineren over 5 organisaties (de vier onderscheidenlijke gemeenten en de Werkorganisatie BUCH) en meerdere afdelingen.

Al met al heeft het onderzoek 7 maanden vertraging opgelopen.

### 1.4 Externe inhuur: definitie

Een eenduidige definitie van externe inhuur is essentieel bij onderzoek naar externe inhuur. Uit ervaring is bekend dat overheden inhuur van externen verschillend registreren. Voor dit onderzoek wordt de definitie van de BBV en het A&O-fonds gehanteerd. Onder inhuur van externen wordt het volgende begrepen:

"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."<sup>3</sup>

Onder deze definitie wordt niet begrepen:

- 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.

---

<sup>3</sup> Zie 'Definities beleidsindicatoren 'bestuur en organisatie' van de VNG:  
[https://vng.nl/files/vng/nieuws\\_attachments/2016/20160413\\_definities\\_beleidsindicatorendef.pdf](https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatorendef.pdf)

- 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 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.

## 2 Beleid

Welk beleid voeren de Werkorganisatie BUCH, respectievelijk de afzonderlijke gemeenten, op de inhuur van externe medewerkers?

In het algemeen gesteld is de Werkorganisatie BUCH gevormd om de vier verschillende gemeenten door schaalvergroting minder kwetsbaar te maken voor de grote opdrachten en uitdagingen waar gemeenten de laatste jaren voor zijn komen te staan. Daarbij is door de vier gemeenten niet gekozen voor een herindeling, maar voor een ambtelijke samenwerking. Uitvoering van de zogenoemde PIJOFACH-taken<sup>4</sup> en de decentralisaties (3D's) werden gebundeld in de Werkorganisatie BUCH. Volgens het bedrijfsplan was deze samenwerkingsvariant het beste antwoord op de drie K's (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten) en de twee G's (gemeentelijke kleur en grip).<sup>5</sup> Met deze uitgangspunten is een dienstverlenings-overeenkomst (dvo) tussen de gemeenten gesloten en vervolgens de Werkorganisatie BUCH gevormd.

Bij de deelnemende gemeenten functioneert het gemeentebestuur (raad en college) met de ondersteuning vanuit de Werkorganisatie BUCH. De gemeenteraden bepalen de kaders en controleren de uitvoering. De burgemeesters en/of portefeuillehouders bemensen het bestuur van de Werkorganisatie BUCH. De gemeentesecretarissen bemensen de directie en om toerbeurten het voorzitterschap van de werkorganisatie. Daarmee was de link naar de gemeenten geborgd.<sup>6</sup>

We behandelen in dit hoofdstuk eerst de kaderstelling op externe inhuur en de contouren van het inkoopbeleid en gaan vervolgens in op het beleid voor externe inhuur zelf.

### 2.1 Kaderstelling op externe inhuur

De rekenkamercommissie heeft met betrekking tot externe inhuur geen specifieke kaderstelling aangetroffen bij de verschillende gemeenten voor de realisatie van de Werkorganisatie BUCH. Voorheen hanteerde één gemeente, namelijk Castricum, wel een specifieke lijn: de inhuur van externen mocht niet boven €1 miljoen uitkomen. In het bedrijfsplan van de Werkorganisatie BUCH staat vermeld dat de "externe inhuur kan worden teruggebracht, doordat de werkorganisatie BUCH robuust genoeg is om voormalige kwetsbaarheid in eigen huis op te lossen."<sup>7</sup> Hieruit spreekt een streven om de totale inhuur van de vier gemeenten, door samenwerking in een grotere, robuuste, organisatie terug te dringen. Specifieke targets worden door de opstellers van het bedrijfsplan niet benoemd. De vier gemeenteraden, die akkoord zijn gegaan met de oprichting van de werkorganisatie, hebben geen target op externe inhuur als kader meegegeven.

In de aangeleverde stukken heeft de rekenkamercommissie geen integraal personeelsbeleid op papier aangetroffen, niet voor de Werkorganisatie BUCH, noch voor de deelnemende gemeenten afzonderlijk. Er is geen vastgelegd afwegingskader aangetroffen waarop een keuze voor het al dan niet extern inhuren van personeel gebaseerd kan worden. Uit interviews blijkt dat de werkorganisatie onder grote

---

<sup>4</sup> PIJOFACH bestaat uit: Personeel & Organisatie, Inkoop, Juridische zaken, Financiën/Belastingen, Informatisering en Automatisering, Communicatie, Huisvesting/Facilitaire zaken.

<sup>5</sup> Samen maar toch apart, Bedrijfsplan Werkorganisatie BUCH, 2016, p. 2.

<sup>6</sup> Vanaf februari 2020 is er sprake van een nieuwe organisatiestructuur: er is een aparte algemeen directeur voor de werkorganisatie. De gemeentesecretarissen hebben zitting in de adviesraad van secretarissen, Zie wijziging gemeenschappelijke regeling BUCH, artikel 10 en 11 (2019).

<sup>7</sup> Samen maar toch apart, Bedrijfsplan Werkorganisatie BUCH, 2016, p. 42.

druk is ingericht, en de tijd en prioriteitsstelling ontbrak om dat deel van het beleid in 2017 op te pakken.

Uit de interviews bleek verder dat zowel de Werkorganisatie BUCH als de individuele gemeenten niet streven naar een grote externe inhuur. In de begrotingen is wel de formatie begroot, maar geen rekening gehouden met kosten voor externe inhuur. Externe inhuur wordt door de respondenten wel nodig geacht, vooral om te kunnen reageren op bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en ontwikkelingen in het personeelsbestand (vacatures, ziekte). Hoewel geen vastgelegd beleid aanwezig is, geven de respondenten aan dat er naar gestreefd wordt reguliere werkzaamheden zoveel mogelijk door vaste medewerkers te laten uitvoeren. Inhuur is volgens de respondenten voornamelijk bedoeld om de eventuele gaten in de organisatie op te vangen. Antwoorden op de vraag naar streefpercentages van de loonsom voor externe inhuur variëren van 5-17%.<sup>8</sup> De meeste respondenten geven ook aan het lastig te vinden van streefpercentages te spreken. Bij voorkeur wordt gesproken over doelstellingen en taken. Op basis daarvan dient de organisatie met vast en extern personeel in te richten, aldus veel respondenten.

Personeelsbeleid bestaat grotendeels uit beschrijving van deelprocessen. Die processen zijn grotendeels ná de onderzoeksperiode op papier vastgelegd (zie §2.3.) Dat gebeurde met name in het kader van het project Formatie in Control dat in de periode tussen eind 2018 en begin 2019 heeft gelopen. Aanleiding van dat project was onder andere de borging van procedures rond de vaste formatie, extern personeel en actuele registraties op formatie en middelen. Inhuur van externe medewerkers wordt in het beleid van de Werkorganisatie BUCH en de afzonderlijke gemeenten opgevat als een inkoopproces, in overeenstemming met het inkoopbeleid van de Werkorganisatie BUCH.

## 2.2 Inkoopbeleid

Het inkoopbeleid is vastgesteld in februari 2017. De inkoopfunctie ondersteunt de besturen van de individuele gemeenten en de Werkorganisatie BUCH bij aanbestedingen van werken, diensten en/of leveringen. Met als doel "om hun strategische doelen te bereiken door op de leveranciersmarkt maatschappelijke toegevoegde waarde tegen de meest optimale voorwaarden te realiseren." Afhankelijk van hetgeen wordt ingekocht, gelden verschillende drempelwaarden. Deze drempelwaarden zijn hieronder weergegeven in tabel 2.1 Algemeen uitgangspunt is dat alle opdrachten met optimale marktwerking aanbesteed worden met als doel:

- maximale maatschappelijke toegevoegde waarde voor een marktconforme prijs
- rechtmatigheid
- professioneel en goed opdrachtgeverschap
- optimalisatie van ketenkosten

De keuze voor het soort aanbestedingsprocedure dient te worden gemaakt en gemotiveerd. In het inkoopbeleid is gesteld dat als de aard en inhoud van de opdracht, de marktsituatie of bedrijfsmatige of

---

<sup>8</sup> Ter vergelijking: voor de Rijksoverheid heeft Emile Roemer in een motie het kabinet opgeroepen niet meer dan 13% van de loonsom uit te geven aan de inhuur van externen. Deze zogenoemde Roemer-norm is nooit officieel vastgesteld, noch heeft de Rijksoverheid zich hieraan gehouden. A&O-fonds gemeenten heeft becijferd dat het percentage inhuur van de loonsom in 2018 is gestegen met 3 procentpunt, van 17% in 2017 naar 20% in 2018. De 100.000+-gemeenten, op welke schaal de dienstverlening van de Werkorganisatie BUCH zich bevindt, hebben een percentage inhuur van 21% in 2018. Bijna 2/3 van de gemeenten geeft aan externe inhuur te willen terugdringen. Zie: Personeelsmonitor Gemeenten 2018, A&O-fonds Gemeenten, Den Haag, p. 28.

maatschappelijke belangen daartoe aanleiding geven volstaan kan worden met onderhandse aanbestedingsvormen. Regulier gelden de drempelbedragen en bijbehorende voorwaarden zoals weergegeven in tabel 2.1.

**Tabel 2.1. Drempelbedragen inkoopbeleid BUCH-gemeenten (bedragen excl. BTW)**

Aanbestedingsvorm	Werken	Leveringen	Diensten	Opmerking
Europees <sup>1</sup>	> € 5.225.000	> € 209.000	> € 209.000	Publiceren op <a href="http://www.tenderned.nl">www.tenderned.nl</a> + verzending naar TED <sup>2</sup>
Nationaal openbaar met en zonder selectie	€ 1.250.000– € 5.225.000	n.v.t.	n.v.t.	Publiceren op <a href="http://www.tenderned.nl">www.tenderned.nl</a>
Meervoudig onderhands <sup>3</sup>	€ 100.000– € 1.250.000	€ 30.000– € 209.000	€ 30.000– € 209.000	Minimaal 3 offertes en maximaal 5 offertes
Enkelvoudig onderhands	< € 100.000,-	< € 30.000	< € 30.000	1 offerte

Bron: Inkoopbeleid BUCH-gemeenten.

Afwijkingen in inkoop en aanbesteding kunnen alleen met toestemming van achtereenvolgens het MT van het betreffende domein, directie en bestuur. Daarnaast is er een zogenoemde 'Vereenvoudigde procedure voor sociale en andere specifieke diensten' tot €750.000. Deze snelle en vereenvoudigde procedure kan worden gebruikt voor diensten op het gebied van onder andere onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening. Het aanbestedingsrecht kent een aantal stappen die benodigd zijn om deze procedure uit te voeren.<sup>9</sup>

In (de voorbereiding van) het inkoop- en aanbestedingsproces dient rekening te worden gehouden met diverse benodigde bestuurlijke besluiten:

- het goedkeuren van een voorgestelde aanbesteding en/of aanbestedingsprocedure
- het besluit financiële middelen te bestemmen (krediet of begroting etc.)
- de gunningsbeslissing over de uitslag van de aanbestedingsprocedure
- de beslissing daadwerkelijk opdracht te verlenen (de overeenkomst aan te gaan)

De motivering voor inhuur moet door het betreffende organisatieonderdeel in het aanbestedingsdossier worden opgenomen.<sup>10</sup> In één van de interviews wordt gemeld dat de inkoopprocedure weliswaar uniform geformuleerd is, maar uitgevoerd wordt vanuit vier gemeenten met verschillende culturen. Dat soort aspecten is volgens deze respondent nog niet geheel geharmoniseerd.

<sup>9</sup> Die stappen zijn: 1. Maak een vooraankondiging of een aankondiging van de overheidsopdracht bekend; 2. Beschrijf hierin de hoofdkenmerken van de gunningsprocedure; 3. Toets of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende dienst gestelde technische specificaties, eisen en normen; 4. Maak een proces verbaal van de opdrachtverlening; 5. Sluit de overeenkomst; 6. Publiceer de aankondiging van de gegunde opdracht.

<sup>10</sup> Zie: Inkoop en aanbestedingsbeleid, §5.1.

In een interne nota 'Inkoop van diensten en leveringen en werken van €5.000 en meer' is neergelegd wat in een startdocument moet worden vastgelegd.<sup>11</sup> Dat zijn:

- De administratieve gegevens van het inkooptraject
- Nadere omschrijving van de opdracht
- Samenvoegen & percelen
- Keuze inkoopprocedure en inschakelen inkopers
- Vooraf bepalen welke ondernemers mogen meedoen (alleen bij enkelvoudig of meervoudig onderhandse procedures)
- Looptijd van de overeenkomst
- Keuze gunningmethodiek en inschakelen inkopers
- Risicoanalyse, toepassen inkoopbeleid en overige aandachtspunten

In het inkoopbeleid is ook aangegeven dat de BUCH-gemeenten en de werkorganisatie steeds meer aandacht willen gaan besteden aan de prestaties die bestaande leveranciers/aanbieders hebben geleverd, de zogenoemde past performance. Uitgangspunt is dat goede prestaties uit het verleden in de toekomst de kans zullen verhogen om uitgenodigd te worden om een aanbieding te doen.

Er zijn mantelcontracten afgesloten om tot en met schaal 9 collectief in te kopen. Die contracten zijn afgesloten met onder andere Driessens, Tempo Team en Maandag, BvNG en BMC (tot en met schaal 12, Sociaal Domein wegens specifieke functies).

### 2.3 Procedure externe inhuur

Zoals gemeld is er geen integraal personeelsbeleid. Wel zijn er beschrijvingen van deelprocessen, zoals de Procesbeschrijving formatie- en bezettingsbeheer De BUCH dat in 2019 is vastgesteld. Die procesbeschrijving was een uitvloeisel van het Project Formatie in Control.<sup>12</sup> In de eindnotitie van dat project werd geconstateerd dat een aantal beleidsstukken nodig waren:

- een stroomschema en een procesbeschrijving 'Formatie- en bezettingsbeheer'
- een procesbeschrijving en werkinstructie invoer externe medewerker in PIMS<sup>13</sup>
- een werkafpraak 'Invoeren overbezetting wegens plaatsing in PIMS'
- een tijdelijk besluitvormingsproces De BUCH
- aangepaste formulieren voor voorstel aan directie/MT/OR

Als een voorstel tot externe inhuur een wijziging van de formatie tot gevolg heeft, wat overigens niet altijd het geval is, want de externe inhuur kan bijvoorbeeld bij vervanging bij ziekte binnen de formatiekaders blijven, dan is de procesbeschrijving formatie en bezettingsbeheer van toepassing. Daarin is het proces opgenomen waarbij de business controller en HR-adviseur gezamenlijk businesspartner zijn van de manager, die proceseigenaar is. De HR-adviseur kijkt naar de personele budgetten van zowel formatie als inhuur (uren/fte en €). De controller kijkt breder naar budgetten en doelstellingen.<sup>14</sup> Gezamenlijk verkennen zij kansen en risico's. Ook geven zij de kaders bij de beslissing tot uitbreiding en het al dan niet inhuren van personeel. Dat ziet er als volgt uit:

---

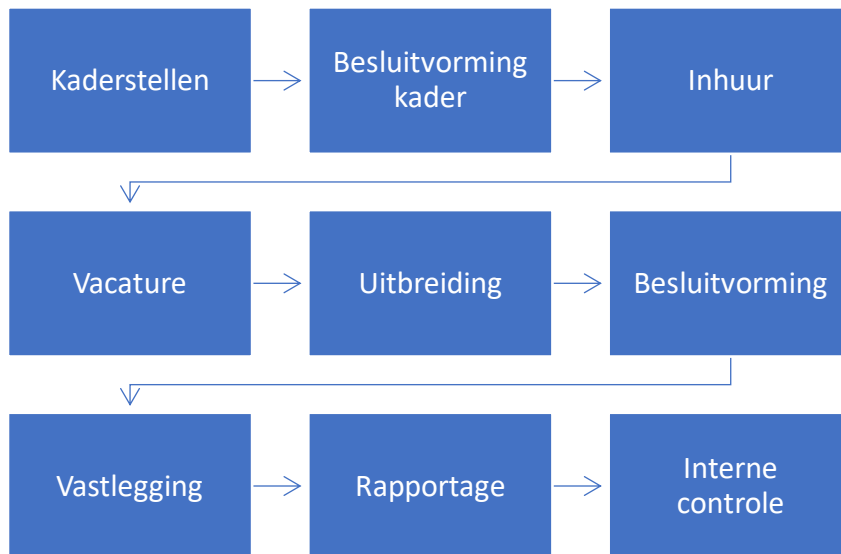
<sup>11</sup> Zie bijlage 4.

<sup>12</sup> FIC, Notitie eindresultaat Project Formatie.

<sup>13</sup> PIMS: Product Informatie Management Systeem.

<sup>14</sup> Procesbeschrijving formatie-en bezettingsbeheer De BUCH, 2019.

**Figuur 2.2. Procesbeschrijving formatie- en bezettingsbeheer**



Ter ondersteuning van het besluit dient een wijzigingsformulier opgesteld te worden, het zogenoemde Mutatieformulier bezetting en formatie (zie bijlage 5.)

Als besloten wordt tot inhuur van een externe wordt een inkoopproces opgestart volgens het inkoopbeleid van de BUCH. Externe medewerkers worden vastgelegd in de externe module van het Product Informatiemanagementsysteem (PIMS.)<sup>15</sup> Indien nodig wordt ook een verwerkingsovereenkomst opgesteld, vast te leggen in KEY2.<sup>16</sup> Voor de vastlegging in de systemen zijn de wijzigingsformulieren en besluiten nodig, waarop HR en de controller moeten toezien. Vanuit de systemen zijn de maandelijkse rapportages naar de managers voorzien. Uiteindelijk kunnen interne controles uitgevoerd worden, in overleg met of op instigatie van de externe accountant.

Een aantal respondenten geeft aan dat het lastig sturen is. Er is op basis van het verleden formatie toegewezen aan afdelingen en er zijn middelen toegewezen per cluster. Om goed te kunnen sturen moet worden uitgegaan van middelen en niet van het aantal Fte's. Als de formatie afwijkt moet er op MT-niveau van het cluster afgesproken worden hoe daarmee om te gaan. Op die manier sturen op formatie stelt eisen aan de tijdigheid van accurate informatie over de middelen en de formatie. Mutaties in het personeelsbestand, zeker met ten opzichte van de vaste fte's dure externe inhuur, kunnen maken dat de feitelijke situatie al snel niet meer spoort met de financiële uitgangspunten.

Aanleiding voor het project Formatie in control was dat processen beter geborgd moesten worden. De procesbeschrijvingen zijn pas in de loop van 2019 vastgelegd. Daarvoor werkte men bij de BUCH min of meer volgens dezelfde procedure. Inzet was de borging van het proces en de rollen van de HR-adviseur en de businesscontroller. Ook werd de behoefte gesignaleerd aan integrale rapportages over formatie,

<sup>15</sup> In een zogenoemd Product Informatiemanagementsysteem (PIMS) leggen organisaties productinformatie vast. Inhuur van externen is in deze zin op te vatten als een product dat ingekocht wordt en geregistreerd dient te worden in de productendatabase. Anno 2020 wordt deze informatie vastgelegd in de module "externe medewerker" van het personeelsinformatiesysteem MotionPro.

<sup>16</sup> Key2 is een softwarepakket, onderdeel van Centric applicaties, voor de administratie van contracten. In dit geval de inkoopcontracten die met de inhuur van externen te maken hebben. Indien een verwerkersovereenkomst nodig is, omdat er persoonsgegevens worden verwerkt, wordt deze ook in Key2 geregistreerd.

inhuur en €. Dat zou in COGNOS<sup>17</sup> gedaan moeten worden. In de loop van 2019 werd geconstateerd dat nog met te veel losstaande rapportages werd gewerkt. In PIMS zou voor de leidinggevende zichtbaar moeten worden: de toegestane formatie, werkelijke bezetting, inhuur, dekking van de bekende inhuur en prognose komende inhuur.<sup>18</sup>

## 2.4 Resumé

De Werkorganisatie BUCH beschikt over een beleidskader inkoop waar inhuur van externen deel van uitmaakt. Inhuur van externen, ook voor de afzonderlijke gemeenten, loopt in ieder geval vanaf 2017 via dit beleid. Ten aanzien van de inhuur van externen zijn geen doelstellingen aangetroffen of specifieke targets gesteld door de gemeenteraden.

Er is bij de Werkorganisatie BUCH geen integraal personeelsbeleid op het gebied van inhuur aangetroffen. Op onderdelen zijn procesbeschrijvingen, die helder zijn en duidelijke rollen en taken toewijzen voor de teammanager, de controller en HR-adviseur. In de procesafspraken is opgenomen waar de opdrachtverlening aan moet voldoen en wat in de aanbestedingsdossiers met opdrachten van meer dan € 5.000 aanwezig dient te zijn om rechtmatigheidstoetsen te kunnen uitvoeren.

---

<sup>17</sup> COGNOS, merknaam van IBM: dashboardsysteem voor leidinggevendenden.

<sup>18</sup> Tijdens de ambtelijke hoor en wederhoor is opgemerkt dat er thans aan 'een dashboard' wordt gewerkt. Dit instrument geeft voor de gebruiker inzicht in de status van de inzet in fte (formatie vs bezetting) en in geld.



## 3 Praktijk

Hoe wordt in de praktijk gewerkt en is dit conform beleid?

Hier gaan we nader in op de procedure van het inkoop- en aanbestedingsproces. We bezien de verantwoording voor de keuze voor externe inhuur, doel, budget, het besluit inhuur te verlengen, de resultaten en de evaluatie van externe inhuur. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews (zie bijlage 2) en de analyse van 128 dossiers van de verschillende gemeenten en de Werkorganisatie BUCH.

### 3.1 Procedure

De procedure voor externe inhuur bestaat uit een aantal stappen en is in de 'Procesbeschrijving formatie- en bezettingsbeheer De Buch' beschreven. In het formatie- en bezettingsbeheersproces worden verschillende actoren en acties beschreven die nodig zijn vanaf het moment dat er bij een leidinggevende behoefte is aan arbeidskracht. Het betreft 9 stappen, van kaderstellen tot de interne controle, zoals hiervoor weergegeven in figuur 2.2. Bij de respondenten is getoetst hoe deze kaders toegepast worden. Zij geven aan dat de procedure in de praktijk als volgt verloopt: <sup>19</sup>

1. Inventariseren om wat voor werkzaamheden het gaat. Waarbij bijvoorbeeld de vraag speelt of het meer of minder dan 6 uur per week is.
2. Minder dan 6 uur betreft het een klus en gaat het niet om een personeelsvraagstuk dat tot een vacature zou kunnen leiden.
3. Als het wel om een vacature gaat dan zal de domeinmanager met de businesscontroller vaststellen of er budget is. Als dat het geval is dan volgt de Matchpoint-procedure.<sup>20</sup> In dat kader worden de volgende vragen langs gelopen:
  - a. Is er capaciteit intern?
  - b. Hoe urgent is de vervulling van de vacature?
  - c. Is er de mogelijkheid om iemand op te leiden?
  - d. Zijn er geschikte kandidaten bij andere gemeenten?
  - e. Als alle mogelijkheden zijn onderzocht en geen oplossing is gevonden, wordt na besluitvorming MT de opdracht uitgezet.
  - f. In de huidige situatie wordt, afhankelijk van de schaal de opdracht uitgezet bij verschillende bureaus. Tot schaal 9 zijn er raamovereenkomsten. Het betreft uitzendbureaus en payrollbedrijven voor tijdelijk personeel. Boven schaal 9 worden afhankelijk van het soort werkzaamheden bureaus gevraagd te offeren. (voor het sociaal domein is er een aanbesteding met drie bureaus voor functies tot en met schaal 12) Uit de interviews blijkt dat er soms wel zes bureaus gevraagd worden. De reden daarvoor is tweeledig: vanwege de concurrentie maar ook vanwege de krapte om maar aan goede mensen te kunnen komen.
  - g. Vervolgens worden gesprekken gevoerd en een keuze gemaakt.

Een belangrijk onderdeel in het proces is het overleg tussen de manager, de businesscontroller en de HR-adviseur, die aan het betreffende domein verbonden zijn. In dat overleg wordt bekeken of inhuur wel of niet nodig is. De uiteindelijke beslissing, bij afwijking van de formatie, gaat via het MT, de directie en het bestuur. Daaraan vooraf gaat dus overleg tussen managers en vooral de businesscontrollers. Een

---

<sup>19</sup> Dit is niet gebaseerd op een formeel vastgelegd schema, maar gebaseerd op beschrijving door twee respondenten van de stappen die zij doorlopen als er sprake is van een personeelsvraagstuk, waarbij mogelijk sprake is van inhuur van externen. Zie voor de formele procedure: 'Procesbeschrijving formatie- en bezettingsbeheer De Buch.'

<sup>20</sup> Matchpoint is het interne mobiliteitsbureau voor vaste medewerkers.

vast onderdeel van dit overleg, dat met zekere regelmaat plaatsvindt, is de ontwikkeling op het gebied van inhuur van externen. Tussen de verschillende domeinen zijn er, zo volgt uit de interviews, wel verschillen. Sommigen hebben maandelijks overleg, anderen hebben eens in de drie maanden een soort schouw waarin het hele domein wordt nagelopen. Gekeken wordt waar het goed loopt en waar niet. En er wordt vooruitgekeken naar wat nodig is voor de komende periode.

Respondenten zijn van mening dat de procedure en besluitvorming voor wel of geen inhuur, zoals beschreven in 'Procesbeschrijving formatie- en bezettingsbeheer De Buch' duidelijk zijn. In de meeste gevallen wordt de procedure volgens hen ook gevolgd. Het uitgangspunt is dat alle inhuur via de Werkorganisatie BUCH moet lopen. In specifieke gevallen kan en wordt daarvan afgeweken. In sommige gemeenten is bijvoorbeeld specifieke juridische ondersteuning los van de Werkorganisatie BUCH ingekocht. Ook bij sommige projecten op Ruimtelijke Ordening is sprake van relatief veel inhuur door twee gemeenten. Het betreft dan specifieke werkzaamheden die, aldus de respondenten, niet structureel van aard zijn en om deze reden niet in BUCH-verband georganiseerd worden. Het inhuurproces loopt dan wel via de Werkorganisatie BUCH maar in opdracht van de betreffende gemeente, die daarvoor een aparte rekening krijgt.

Respondenten geven aan dat zeker in de eerste periode van de BUCH-vorming veel is ingehuurd. Door de vele vacatures en het relatief hoge verzuim was inhuur noodzakelijk om de dienstverlening op peil te houden. Volgens respondenten was er soms geen keuze. Bepaalde diensten moeten nu eenmaal uitgevoerd worden, zoals de bemensing van de publiekbalie. Bij onderbezetting moet iemand ingehuurd worden en dan is niet vooraf gekeken of er voldoende budget was. De ervaring leert bovendien, aldus een van de respondenten, dat er altijd aan het einde van ieder jaar wel ergens budget over was om mogelijke tekorten aan te vullen.

Wat volgens respondenten lastig is, is dat de personele gegevens niet per team of afdeling bepaald zijn. Er is een totaalbudget beschikbaar en een formatieplaatje. Respondenten geven aan dat ze wel kunnen sturen op fte's maar niet op budget. Daardoor hebben de keuzen op personeelsgebied onzekere financiële consequenties. Voor controllers zou het daardoor lastiger zijn om de financiële gegevens uit de systemen te halen en samen met de teammanagers en HR-adviseur te sturen.

Binnen het budget besluit de domeinmanager zelf over inhuur. Besluiten over afwijkingen van de formatie gaan via het MT, directie en bestuur. Over het algemeen geven respondenten aan dat de werkorganisatie nu (2020) meer grip begint te krijgen op de personeelsformatie, onder meer door het project Formatie in Control. Maar respondenten geven ook aan dat er nog de nodige verbeterlagen te maken zijn. Key2 functioneert nog niet optimaal. Niet iedereen heeft de juiste instructie om dat systeem te vullen, budgetten op de juiste plek te zetten of uitgaven goed te registreren. Een enkele teammanager geeft aan de ontwikkelingen in het personeelsbestand in een eigen sub administratie met Excel sheets bij te houden. Deze zijn niet gekoppeld aan andere systemen, zoals Key2.

Zoals aangegeven is er ook een specifieke procedure, de zogenoemde 'Vereenvoudigde procedure bij inhuur' voor specifieke diensten tot € 750.000. Voor deze uitzonderlijke procedure bestaan bijzondere regels.<sup>21</sup> Blijkbaar wordt deze procedure, volgens de accountant, door de werkorganisatie met enige regelmaat toegepast. De accountant constateerde voor de jaren 2017 en 2018 "dat de aanbestedende

---

<sup>21</sup> Gemeenteblad, nr. 142473, 11-6-2019, Wijziging van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2017 Gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo en Werkorganisatie BUCH. Hierbij moeten zes stappen doorlopen worden: Zie voetnoot 7.

diensten inhuurcontracten keer op keer verlengen, waarbij geen of onvoldoende rekening is gehouden met het vigerende aanbestedingsbeleid [...] Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de geselecteerde dossiers blijkt dat in voorkomende gevallen de domeinen steunen op de vereenvoudigde regeling 'sociale en andere specifieke diensten'.<sup>22</sup> Het betreft diensten die een 'beperkte grensoverschrijdende dimensie' hebben, bijvoorbeeld juridische kosten, maatschappelijke diensten, onderwijs, gezondheidszorg, etc. Of aan de formele regels voor deze procedure voldaan is kan niet opgemaakt worden uit de dossiers.<sup>23</sup> De accountant geeft als aanbeveling mee om meer duidelijkheid te scheppen in het beleid- en aanbestedingsregels hoe te handelen bij de inhuur van dergelijke diensten en constateert dat de Werkorganisatie van het inkoop- en aanbestedingsproces een prioriteit heeft gemaakt.

### 3.2 Dossiers

Gestratificeerd naar afdeling, jaar en gemeente/werkorganisatie zijn steekproefsgewijs 128 dossiers<sup>24</sup> bestudeerd over de periode 2015-2018.<sup>25</sup> Die steekproef is getrokken uit de crediteurenbestanden met facturen die onder externe inhuur zijn geboekt. In de onderstaande tabel 3.1 zijn de uitvraagde dossiers weergegeven per afdeling/domein.

**Tabel 3.1. Verdeling van opgevraagde dossiers over gemeente/werkorganisatie en afdeling, 2015-2018.**

Categorie	BUCH	Bergen	Uit-geest	Castri-cum	Heiloo	Totaal
<b>1 Bestuur &amp; overhead</b>	10	4	2	2	4	22
<b>2 Verkeer</b>	2	2	1	2	3	10
<b>3 Economische Zaken</b>	1	3				4
<b>4 Onderwijs</b>	1	1	1			3
<b>5 Sport</b>	2	3	2	2	4	13
<b>6 Zorg, Participatie en Inkomen</b>	2	4	2	2	4	14
<b>7 Civiele Werken</b>	4	4	2	2	3	15
<b>8 Ruimtelijke Ordening</b>	3	4	2	2	4	15
<b>Overig</b>		4			3	7
<b>Anders ingedeeld 2015-2016</b>			7	10		17
<b>Ontbreken/overboeking</b>	6	1	0	0	1	8
<b>Totaal</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>128</b> <sup>26</sup>

Over de periode 2015 en 2016 zijn de dossiers voor Castricum en Uitgeest niet nader gespecificeerd naar domein of afdeling aangeleverd (zie hoofdstuk 4). De dossiers van Uitgeest zijn gelabeld met

<sup>22</sup> Verslag van bevindingen 2018, IPA-accountant, 2019, p. 6

<sup>23</sup> Verslag van bevindingen 2018, IPA-accountant, 2019, p. 6 en 7. Voor 2017 zie concept accountantsrapport Bergen, 2018, p. 10-11.

<sup>24</sup> Het streven was eerst om 200 dossiers te bestuderen. Het aanleveren van de dossiers bleek zeer tijdrovend en voor sommige dossiers moest de werkorganisatie het nodige speurwerk verrichten. Vanwege de tijdsdruk is gekozen om de steekproef te beperken en in de interviews te controleren of het beeld uit de dossiers representatief is.

<sup>25</sup> Zoals ingedeeld in hoofdstuk 4, zie tabel 4.3, en hoofdstuk 6, tabellen 6.2 tot en met 6.6.

<sup>26</sup> Van de 128 opgevraagde dossiers zijn er 8 dossiers niet aangeleverd. De redenen die worden aangegeven zijn: het betreffende dossiernummer betreft een overboeking van een generieke frontoffice-medewerker naar een bureau; een overboeking naar diverse taakvelden; een overboeking van salariskosten naar taakvelden; het dossier is niet aangetroffen.

'advieskosten', 'ingeleend personeel' en 'personeel derden'. Voor Castricum zijn de labels 'inleen in verband ziekte', 'inleen in verband met piekperiodes', 'advieskosten derden' en 'inleen in verband met vacatures'. Deze dossiers zijn opgenomen in de categorie 'Anders ingedeeld 2015-2016'. Na 2016 zijn de dossiers op een meer uniforme manier ingedeeld en via een vertaalslag terug te herleiden naar afdeling/domein (zie bijlage 6).

## Inhoud van de dossiers

In het 'Startdocument voor de inkoop van Diensten en Leveringen en Werken met een waarde van 5.000 EUR of hoger' staan de eisen voor de administratie van deze dossiers. (zie bijlage 4). Bij inhuur van meer dan € 5.000 euro dient er aan meer administratieve eisen voldaan te worden.

Bij de analyse van de dossiers is hier zoveel als mogelijk rekening mee gehouden. Het onderscheid tussen meer of minder dan €5.000 is in de aangeleverde dossiers echter niet altijd goed te maken. Sommige dossiers/facturen zijn onderdeel van een raamovereenkomst of een langlopend inkooptraject. Sommige dossiers bevatten bijvoorbeeld alleen een factuur voor een bedrag van minder dan € 5.000 maar blijken facturen te zijn van bijvoorbeeld een zorginstelling die maandelijks een factuur stuurt voor geleverde diensten. Als we de rekening voor geleverde diensten van deze instelling over een jaar zouden opmaken dan komt het jaarlijkse bedrag ver boven de € 5.000 euro uit. Dan zou het dossier meer gegevens moeten bevatten.

Een ander voorbeeld betreft facturen van organisaties en bedrijven waar de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH raamovereenkomsten mee hadden of hebben. Er is dan vaak alleen een dossier met een factuur voor de werkzaamheden van een externe gedurende enkele maanden. Er wordt dan soms een verwijzing gemaakt naar een doorlopend contract. Dat is uit het opgevraagde dossier zelf niet terug te vinden.

Het merendeel van de aangeleverde en onderzochte dossiers, 68 stuks, gaat over een bedrag van meer dan € 5.000. (zie onderstaande tabel 3.2.) De resterende 52 dossier betreffen logischerwijs een bedrag lager dan € 5.000.

**Tabel 3.2. Aantal facturen/dossiers boven en beneden €5.000, BUCH-gemeenten, aselechte gestratificeerde steekproef 2015-2018.**

Categorie	BUCH	Bergen	Uitgeest	Castricum	Heiloo	Totaal
<b>Minder dan €5.000</b>	8	13	7	9	15	52
<b>Meer dan €5.000</b>	17	16	12	13	10	68

Voor het onderzoek naar de dossiers is een checklist opgesteld bestaande uit 35 categorieën (zie bijlage 7). Ieder dossier is onderzocht op deze categorieën. Uit de analyse van de dossiers moet blijken of de procedures zijn gevolgd (zie §3.1).

Of het inkoop- en aanbestedingsproces (zie §2.2, §2.3 en §3.1) is gevolgd is, met uitzondering van een tiental dossiers, niet te achterhalen uit de dossiers. Voor de gehele onderzoeksperiode geldt dat de

---

In een aantal gevallen gaat het om aanzienlijke bedragen: bijvoorbeeld €420.500 op 'Verdeling inhuur taakvelden'. Verder is er bij drie dossiers wel een documentnummer en een bedrag maar geen crediteur-nummer aangegeven. Eén dossier heeft betrekking op drie domeinen.

dossiers niet goed zijn bijgehouden. Dat beeld schetsen ook de respondenten. Wat ontbreekt zijn bijvoorbeeld gegevens over:

- Motivering waarom gekozen is voor inhuur, zoals ziektevervanging, inhuur vanwege extra drukte, specifieke kennis die ontbreekt etc.,
- Afstemming met HR-adviseur en controller,
- Evaluatie,
- Borging.

De enkele dossiers waarbij het proces wel goed te volgen is, dateren goeddeels uit 2017 en 2018.<sup>27</sup>

Dat de gegevens ontbreken wil niet zonder meer zeggen dat er bijvoorbeeld geen afstemming met HR-adviseur of controller is geweest of dat er geen afspraken zijn gemaakt over evaluatie van de opdracht. De domeinmanagers geven in de interviews aan wel met de controller en HR-adviseur af te stemmen en noodzaak van inhuur te bespreken. Uit de geanalyseerde dossiers is dit niet te achterhalen. Voor zover het gebeurd is, is het niet vastgelegd. Wat in de meeste dossiers ontbreekt is verder of en hoeveel offertes zijn opgevraagd, of er criteria zijn opgesteld waar de opdrachtnemer aan zou moeten voldoen, de keuze voor een bepaald bureau en/of persoon op basis van deze criteria.

Het merendeel van de dossiers bestaat uit een factuur. Vaak treffen wij een verantwoording van de gewerkte uren aan, soms een opdrachtbevestiging, soms een raamovereenkomst of een verwijzing daarnaar of de bepalingen voor de inhuur van een bepaald persoon.

De bevinding met betrekking tot de onvolledigheid van de dossiers sluit aan bij de eerder genoemde constatering van de accountant over 2017 en 2018 over de 'Vereenvoudigde procedure bij inhuur' voor specifieke diensten tot €750.000.<sup>28</sup> De accountant constateerde een mogelijk risico op onrechtmatigheid, daar in de dossiers niet navolgbaar was of de benodigde stappen gevolgd zijn. Die bevinding is in lijn met de dossieranalyse voor dit onderzoek. Ook heeft de accountant een risico gesignaleerd op overtreding van de Europese aanbestedingsregels. Contracten worden verlengd waarbij niet gecontroleerd wordt op aanbestedingsgrenzen. Bij één dossier zijn we een melding tegengekomen dat het contract in verband met Europese aanbestedingsregels niet verlengd zou worden. Bij de andere dossiers is niet gebleken dat hierop gecontroleerd wordt.

Soms worden zeer gedetailleerde omschrijvingen gegeven over de verrichte werkzaamheden, zoals het opstellen van een beleidsvisie, afvalverwerking of opruimen zwerfval. Soms betreft het zeer algemene omschrijvingen, zoals ondersteuning financiële administratie, of overhead bestuur en staf, overhead ICT, inzet regulier project. Soms is er sprake van projectmanagement en dan is uit de verantwoording van de uren die de externe heeft gewerkt te achterhalen om wat voor werkzaamheden het gaat.

We hebben ook gecheckt of er sprake is van verlengingen. In een aantal interviews is gemeld dat sommige ingehuurde medewerkers gezien werden als vaste collega's, omdat ze al langdurig aan de Werkorganisatie BUCH verbonden zijn. Uit 43 dossiers blijkt duidelijk dat er sprake is van inhuur over meerdere jaren, maar dat is bij de andere dossiers niet te achterhalen.

Uit tien dossiers is te achterhalen dat gegund is op grond van duidelijke criteria en beoordeling van offertes. Er is sprake van meerdere offertes, er zijn criteria en/of een programma van eisen opgesteld

---

<sup>27</sup> Respondenten geven aan dat er in 2019 verbeterlagen zijn gemaakt, bijvoorbeeld omdat er nu met Mycorsa wordt gewerkt. Mycorsa is een applicatie voor zaakgericht workflow-management.

<sup>28</sup> Accountantsrapport BUCH 2018.

waardoor het voor alle partijen duidelijk is waarop gegund is. Ook bevatten deze dossiers informatie waarom er wordt ingehuurd, doel, duur, kosten en wie de opdrachtgever is. Vijf dossiers betreffen relatief grote opdrachten, zoals de inhuur van een projectmanager in het domein Ruimtelijke Ordening, vaak meerjarige opdrachten. De anderen betreffen dossiers in de financiële administratie, zorg en advies.

De overige dossiers zijn zeer wisselend van samenstelling. Respondenten geven aan dat te herkennen. Zeker in de eerst jaren van de werkorganisatie zijn de dossiers niet goed bijgehouden. Volgens de respondenten lag in die periode de focus meer op zorgen voor de 'going concern' en de dienstverlening aan de inwoners dan op de volledigheid van de dossiers. Respondenten wezen daarbij ook op verschillen in de administratie van de vier gemeenten. Bergen had bijvoorbeeld voor de BUCH-vorming een geautomatiseerd systeem, de anderen hadden een papieren administratie. Bij de BUCH-vorming gaf dat wel ruis om administraties op elkaar te laten aansluiten, aldus een respondent.

'Het stof is ondertussen neergedaald', volgens respondenten, en er zijn in het afgelopen jaar verbeteringen doorgevoerd. Daarbij wijst men op een nieuw zaakstelsel en contractenregister, waar de nieuwe en lopende contracten boven €5.000 in onder moeten worden gebracht. Daarmee zou organisatie meer grip op het inkoop- en aanbestedingsproces en de inhuur van externen moeten krijgen.

## Raamovereenkomsten

De raamovereenkomsten betreffen werkzaamheden tot en met schaal 9. Met de uitzendbureaus en payrollbedrijven waarmee deze contracten gesloten worden, wordt met zekere regelmaat overlegd over de functie-eisen van de Werkorganisatie BUCH. Respondenten geven aan dat verzoeken om personeel in eerste instantie naar de 'vaste' bureaus gaan. Als zij binnen twee weken niemand kunnen leveren wordt verder gekeken. Een enkele keer wordt ook naar omliggende gemeenten gekeken voor personeel.

Van deze bureaus zijn we in de dossiers vooral facturen tegengekomen en soms meerdere documenten. Bijvoorbeeld een urenverantwoording of een verwijzing naar gewerkte uren. Het kan bij deze facturen gaan om aanzienlijke bedragen, ruim boven de €5.000. Ook is er bij sommige dossiers (verwijzing naar) een (raam)contract opgenomen. Een enkele keer is een gedetailleerde urenverantwoording aanwezig, maar dat is in de meeste dossiers niet het geval. Bij één dossier is opgenomen dat deze inhuur is vanwege ziekte van een medewerker en dat het verzoek is uitgezet bij drie bureaus waarmee de BUCH een raamovereenkomsten heeft. Bij andere dossiers is een dergelijke motivering niet opgenomen.

Wat opvalt bij de raamovereenkomsten en sommige contracten met bureaus, zijn bepalingen over de overname van een kandidaat. Deze overeenkomsten kennen diverse bepalingen om te voorkomen dat externen een vast contract aangeboden wordt. Deze bedingen verschillen per overeenkomst. Sommige overeenkomsten hebben zonder meer een boetebeding als de gemeente een medewerker zou willen overnemen. Andere mantels kennen een bepaling dat iemand 'boetevrij' de overstap kan maken als de inlenende partij iemand voor een bepaalde periode heeft ingehuurd. Zo constateert een respondent dat er soms langer is ingehuurd om de persoon vervolgens boetevrij een aanstelling te kunnen geven.

## Borging

Respondenten geven aan dat het streven is om zoveel als mogelijk met eigen personeel te werken. Structureel werk bij voorkeur met personeel in vaste dienst, maar dit is niet altijd haalbaar.

Respondenten geven diverse redenen in de interviews: voor de kwetsbaarheid van de organisatie, voor

het behouden van ontwikkelen van kennis, voor teambuilding, voor het integraal kijken als ambtenaar naar de hele organisatie. Een specifiek probleem met de inhuur van externen is het verlies aan kennis als de ingehuurde kracht weer vertrekt. Dat is uiteraard afhankelijk van het type inhuur en, zo merken respondenten op, ingehuurde krachten voegen ook vernieuwing aan een organisatie toe. Niet alleen de dure externe organisatieadviseur maar ook iemand die ingehuurd wordt in verband met ziekte bij een publieksbalie. Voor de borging van kennis is wel meer en meer aandacht, aldus respondenten. Maar borging blijft lastig te organiseren. Respondenten geven bijvoorbeeld als mogelijkheid iemand laten meekijken, maar vaak gaat het om projecten en dan levert iemand een rapport op. Het gaat hoe dan ook om maatwerk: je moet dat per project apart organiseren. Borging is vooral een vraagstuk van de specialistische inhuur. Bij de uitkeringsadministratie, waar veel inhuur is, is er een extra formatieplaats om te zorgen dat er goede overdracht van kennis is. Daar wordt extra op geïnvesteerd. In het project Formatie in Control, dat liep van eind 2018 tot begin 2019 was borging een van de vier deelprojecten. De ambitie was om de rol van HR-adviseur en controller als business partner en als adviseur op externe medewerkers te verbeteren en te borgen.

### 3.3 Resumé

De vraag in dit hoofdstuk is: Hoe wordt in de praktijk gewerkt en is dit volgens het beleid? Getracht is deze vraag door middel van document- en dossieranalyse te beantwoorden. Geconstateerd kan worden dat de Werkorganisatie BUCH de procedure beschreven heeft om al dan niet tot externe inhuur te komen. Van de 128 opgevraagde dossiers ontbraken er 8. In 10 van de onderzochte 120 dossiers kon het gunningsproces gevolgd worden. De overige 110 dossiers zijn zeer wisselend van samenstelling. Veelal betreft het een factuur, soms met een urenverantwoording, afhankelijk van het type opdracht, soms met een verwijzing naar een overeenkomst. Al met al zijn de dossiers niet volledig. De accountant doet vergelijkbare bevindingen en respondenten herkennen deze. Als oorzaken wijzen respondenten op verschillen in de wijze waarop de vier BUCH-gemeenten administreerden, op het grote aantal vacatures in het begin bij de BUCH-vorming en het relatief grote ziekteverzuim.

Respondenten geven aan de procedure met betrekking tot inhuur van externen gevolgd te hebben. Of dat inderdaad zo is blijkt niet uit de dossieranalyse. De keuze voor externe inhuur wordt nauwelijks geregistreerd in de dossiers. Budget voor de inhuur lijkt wel vastgesteld te zijn. Dat blijkt niet uit de dossiers, maar respondenten geven aan bij afwijkingen van personeelsbudget in MT, directie en/of bestuur hierover afspraken te moeten maken. Of verlengingen volgens de aanbestedingsregels verlopen valt niet uit de dossiers te destilleren. Deze bevinding is ook in lijn met de bevinding van de accountant. Resultaten zijn niet beschreven noch zijn evaluaties in de dossiers aangetroffen, ondanks de nadruk op 'past performance' in het inkoopbeleid (zie §2.2). Uit interviews blijkt dat bij nieuwe aanbestedingen rekening wordt gehouden met prestaties uit vorige trajecten, maar die zijn niet geregistreerd in de bestudeerde dossiers.

## 4 Ontwikkeling omvang externe inhuur

Hoe heeft de omvang en de samenstelling van de inhuur van externen zich vanaf 1 januari 2015 ontwikkeld en wat is de verklaring hiervoor?

### 4.1 Omvang en samenstelling inhuur externen 2015-2018

Door de rekenkamercommissie zijn bij de vier onderscheiden gemeenten en de Werkorganisatie BUCH de facturen opgevraagd over de periode 2015-2018 en geboekt op de post 'inhuur'. In onderstaande tabel 4.1. zijn de saldo's van de facturen weergegeven.

**Tabel 4.1. Totale som externe inhuur in crediteurenlijsten**

In €	2015	2016	2017	2018
<b>Bergen</b>	2.386.070	3.550.403	768.985	1.235.337
<b>Castricum</b>	3.881.265	4.031.721	766.203	753.661
<b>Heiloo</b>	1.639.791	2.722.050	1.388.993	1.327.560
<b>Uitgeest</b>	1.759.567	2.399.340	330.139	320.268
<b>BUCH</b>	0	0	7.586.971	11.709.316
<b>Totaal</b>	<b>9.666.693</b>	<b>12.703.514</b>	<b>10.841.291</b>	<b>15.346.142</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, BUCH en gemeenten, 2015-2018

Over de verschillen tussen de gemeenten en de BUCH werkorganisatie is een aparte onderzoeksvraag geformuleerd. Deze wordt in hoofdstuk 6 behandeld. Hieronder gaan we in op de algemene ontwikkeling en de soorten inhuur die in de administratie van de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH zijn bijgehouden.

Bovenstaande tabel laat in 2016 een forse toename zien van het totaal aan inhuur van externen bij de vier gemeenten. De toename in 2016 is niet gelijk verdeeld over de gemeenten.

De uitvoeringstaken van de gemeenten zijn in 2017 overgebracht naar de Werkorganisatie BUCH. De inhuur bij de Werkorganisatie BUCH zelf is in 2017 lager dan de vier gemeenten bijeen in 2016 (-14,7%). De samenwerking van de gemeenten in de Werkorganisatie BUCH heeft in 2018 niet tot minder inhuur geleid. De totale inhuur stijgt voor alle gemeenten en de Werkorganisatie BUCH in 2018 tezamen echter met 41,5% naar ruim €15 miljoen. Vooral bij de werkorganisatie is sprake van een sterke stijging, met iets minder dan €4,5 miljoen. De entree van de Werkorganisatie BUCH heeft wel tot een daling van de inhuur geleid bij alle deelnemende gemeenten. Bij Bergen is de reductie op inhuur externen van 2016 naar 2017 bijna 80%. De inhuur stijgt in Bergen evenwel nog in 2018, met bijna 61%. Bij de andere gemeenten blijft het in 2018 op gelijk niveau met 2017. Zoals aangegeven wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan op de verschillen in ontwikkeling van de inhuur externen tussen de gemeenten.

Geconstateerd kan worden dat veel middelen besteed zijn aan inhuur van externen. Gerelateerd aan de loonsom werd over 2018 gerapporteerd dat 26% daarvan aan inhuur is opgegaan. Dat is later bijgesteld naar 21%. Dat betekent niet dat één op de vijf werkenden bij de Werkorganisatie BUCH een externe is. Gemiddeld gezien zijn externen duurder dan degenen die op een vast arbeidscontract werkzaam zijn.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Uit eerder onderzoek volgt dat uitzendkrachten globaal gesproken tussen de 180 - 210% duurder zijn. Individuele inhuur kan een hoger kostenplaatje meebrengen tot 300%. Bovendien zijn er indirecte kosten omdat kennis weg kan vloeien en niet in de eigen organisatie wordt geïnvesteerd.



Geconstateerd kan worden dat van elke €1 loonsom van de Werkorganisatie BUCH € 0,21 oftewel 21% is besteed aan externen. Voor de individuele gemeenten kunnen we geen percentage inhuur op de loonsom uit de bestudeerde jaarverslagen reconstrueren. Er wordt alleen door de Werkorganisatie BUCH over de loonsom gerapporteerd, niet door de individuele gemeenten (zie hoofdstuk 7).

## 4.2 Soorten inhuur

De totale sommen geboekt op inhuur van externen kunnen voor een deel uitgesplitst worden, zie onderstaande tabel 4.2. De Werkorganisatie BUCH heeft inhuur onderverdeeld in ingeleend personeel, vacatures, stage, ziekte, piek/projecten en advieskosten. Feitelijk wordt het grootste deel in de (algemene) categorie ingeleend personeel geregistreerd (63-75%). Een klein deel is toegewezen aan specifieke categorieën. Als nuancering geldt dat de verschillende subcategorieën in voorkomende gevallen ook geregistreerd worden als 'ingeleend personeel'. Op basis van de aangeleverde gegevens zijn bepaalde posten evenwel niet meer terug te traceren tot de specifieke categorie.

**Tabel 4.2. Inhuur in crediteurenlijsten, BUCH-gemeenten samen, naar soort inhuur \***

Kostensoort in €	2015	2016	2017	2018
<b>Ingeleend personeel</b>	6.109.367	8.579.049	8.100.665	10.171.625
<b>Ingeleend i.v.m. vacatures</b>	1.591.809	2.610.429	1.181.424	1.855.701
<b>Ingeleend i.v.m. stage</b>	0	0	6.039	0
<b>Ingeleend i.v.m. ziekte</b>	376.981	279.439	285.439	1.899.968
<b>Ingeleend i.v.m. piek/projecten</b>	1.185.923	671.324	1.267.721	1.403.101
<b>Advieskosten</b>	373.757	444.953	0	0
<b>Divers en leeg **</b>	28.855	118.320	0	15.747
<b>Totaal</b>	<b>9.666.692</b>	<b>12.703.514</b>	<b>10.841.288</b>	<b>15.346.142</b>

\* Door afrondingen kunnen kleine verschillen in de totalen optreden.

\*\* Divers en leeg betekent dat deze facturen niet naar de categorieën zoals gedefinieerd te herleiden zijn.

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, BUCH en gemeenten, 2015-2018

Gelet op de in dit onderzoek gehanteerde definitie van externe inhuur (zie §1.4) vallen advieskosten buiten de scope van dit onderzoek. Advieskosten maakten in 2015 en 2016 respectievelijk 3,9% en 3,5% van de geregistreerde inhuur uit. In de Werkorganisatie BUCH wordt vanaf 2017 deze categorie (terecht) niet meer meegenomen in de registratie en de daarop gebaseerde overzichten en verslagen.

Voor zover apart geregistreerd is inhuur op vacatureruimte en op pieken in de periode 2015-2017 het hoogst. In 2018 komt inhuur op ziekteverzuim als hoogste categorie uit. We kunnen echter op basis van de aangeleverde gegevens niet constateren of dat voor de gehele inhuur geldt. Aan inhuur door middel van stage wordt nauwelijks gedaan in de periode 2015-2018. Of althans, in de registratie van inhuur bij de gemeenten en de werkorganisatie, is deze niet geadmistreerd.<sup>30</sup>

## 4.3 Afdeling/domein

Ook per inhoudelijke categorie, werkzaamheden en afdelingen, zijn de gegevens geregistreerd. Zoals te verwachten valt bij een ambtelijke fusie is de registratie naar inhoudelijke categorieën aan wijzigingen onderhevig. De historie per categorie is slechts moeizaam te reconstrueren. Andere registratievoorschriften en uitvoering zijn daarvoor verantwoordelijk. In het jaarverslag van Heiloo over 2017

<sup>30</sup> Hetgeen, voor de volledigheid, ook te verklaren zou kunnen zijn uit het feit dat er weliswaar stages werden gefaciliteerd maar hiervoor geen vergoeding werd uitbetaald.

wordt bijvoorbeeld gewag gemaakt van administratieve rompslomp, onder andere door de samenwerking van de ambtelijke apparaten: "De overgang naar de werkorganisatie BUCH in 2017 heeft zijn weerslag gehad op de administratieve organisatie. De omzetting naar een nieuw rekeningschema, nieuwe of tijdelijke medewerkers en opstartproblemen met de ICT zijn hier debet aan geweest. In 2017 zijn meerdere correctierondes geweest om de facturen te boeken op het juiste grootboeknummer." <sup>31</sup> Dat zien we ook terug in de rapportages over inhuur, een breuk in de categorieën vanaf 2017, al betrof het eenvoudigweg een andere betiteling van de categorieën.<sup>32</sup>

We hebben de meeste categorieën kunnen groeperen op de indeling waarmee in de jaarstukken over de Werkorganisatie BUCH wordt gerapporteerd, namelijk:

1. Bestuur & overhead
2. Verkeer
3. Economische Zaken
4. Onderwijs
5. Sport
6. Zorg, Participatie en Inkomen
7. Civiele Werken
8. Ruimtelijke Ordening

Een klein aantal posten is evenwel niet te herleiden naar een van deze categorieën. Voor Castricum en Uitgeest is voor de periode 2015-2016 in het geheel niet uit de aangeleverde bestanden te achterhalen op welke afdeling/domein de post is geboekt. Al met al maakt dit een historische en onderlinge vergelijking binnen en tussen de gemeenten lastig. Toch hieronder in tabel 4.3 de gegevens zoals die zijn gereconstrueerd.<sup>33</sup>

**Tabel 4.3. Inhuur in crediteurenlijsten, BUCH-gemeenten samen, naar afdeling/domein, in €**

Categorie	2015	2016	2017	2018
<b>1 Bestuur &amp; overhead</b>	1.567.129	2.915.949	3.767.006	7.056.080
<b>2 Verkeer</b>	307.487	68.491	292.355	483.394
<b>3 Economische Zaken</b>	112.683	124.468	18.005	100.605
<b>4 Onderwijs</b>	0	22.016	325	120.300
<b>5 Sport</b>	197.197	212.601	383.996	971.763
<b>6 Zorg, Participatie en Inkomen</b>	317.002	1.502.989	3.030.862	3.297.274
<b>7 Civiele Werken</b>	216.380	499.859	737.047	929.255
<b>8 Ruimtelijke Ordening</b>	527.904	906.997	2.583.117	2.371.770
<b>Niet in te delen</b>	5.671.911	6.450.146	28.579	33.704
<b>Totaal</b>	<b>9.666.693</b>	<b>12.703.516</b>	<b>10.841.292</b>	<b>15.364.145</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, BUCH en gemeenten, 2015-2018

Het doen van bevindingen over de ontwikkelingen tussen 2015 en 2017 naar afdeling is niet mogelijk omdat de €5 en €6 miljoen voor Castricum en Uitgeest, zoals aangeleverd, niet te herleiden zijn naar de verschillende afdelingen. Enige houvast voor bevindingen geven de cijfers over 2017 en 2018. We zien de inhuur van externen op bestuur en overhead met 87% groeien naar iets meer dan €7 miljoen.

<sup>31</sup> jaarverslag Heiloo 2017.

<sup>32</sup> Verder zij opgemerkt dat we nog steeds niet beschikken over de gegevens van Uitgeest over 2015-2016.

<sup>33</sup> Door saldering van facturen over de jaren heen en afronding op hele euro's kunnen kleine verschillen in de gepresenteerde gegevens optreden.

Economische Zaken, Onderwijs en Sport groeien exponentieel. Maar deze betreffen relatief kleine bedragen waardoor een kleine toename al exponentieel genoemd kan worden. Domeinen Zorg, Participatie en Inkomen en Ruimtelijke Ordening blijven redelijk stabiel, zelfs met een lichte afname van de externe inhuur bij de laatste categorie.

In hoofdstuk 6 gaan we bij de behandeling van de onderzoeksvraag naar de verschillen tussen de gemeenten ook nader in op de ontwikkelingen over de domeinen/afdelingen.

#### 4.4 Redenen voor de omvang van externe inhuur

In het jaarverslag van de werkorganisatie 2017 wordt gemeld: "Naast de vaste formatie kent de Werkorganisatie BUCH een flexibele schil. Deze is niet alleen bedoeld om te reageren op onverwachte omstandigheden, maar ook om uiteindelijk middelen te hebben om besparingen te realiseren. De flexibele schil is gecreëerd door vacatureruimte om te zetten naar inhuurbudget." <sup>34</sup> Dat is ook in tabel 4.2 voor een deel terug te zien. In 2017 is ten opzichte van 2016 een vermindering van totale inhuur op vacatureruimte van gemeenten en werkorganisatie te zien en een verhoging van inhuur op piek/projecten.

In de bestudeerde stukken en in de interviews wordt gewag gemaakt van een relatief groot aantal factoren die hebben bijgedragen aan de hoogte van de inhuur. We hebben deze gerangschikt naar argumenten die te maken hebben met respectievelijk het fusieproces van de BUCH-vorming, ICT, sociaal domein, Ruimtelijke ordening, 'Inwoners en ondernemers' en de arbeidsmarkt.

#### Fusieproces

In de jaarstukken van de Werkorganisatie BUCH wordt voor de omvang van de externe inhuur gewezen op de gevolgen van de keuze voor een ambtelijke fusie. Vanwege die keuze moesten in vergelijking met een overheidsorganisatie van gelijke omvang, namelijk een dienstverlenende overheidsorganisatie voor 100.000+ inwoners, extra taken uitgevoerd worden:

- 5 besturen bedienen in plaats van 1;
- 5 P&C cycli organiseren in plaats van 1;
- Voor elke basisregistratie 4 afzonderlijke administraties moeten voeren in plaats van 1.

Naast extra taken heeft de Werkorganisatie BUCH te maken gehad met het inpassen van de verschillen van de vier verschillende gemeenten, met nog eigen administraties en ook nog deels verschillende beleidsregels (zie ook hierna bij onder andere het sociaal domein).

Naast inhuur als gevolg van de BUCH-vorming is sprake van specifieke inhuur bij de afzonderlijke gemeenten. Het betreft inhuur voor vervanging bij ziekte of het inzetten van externen bij de afvalverwerking. Respondenten stellen dat in de dienstverleningsovereenkomst tussen de Werkorganisatie BUCH en de gemeenten hier onvoldoende rekening mee is gehouden, wat betreft formatie en middelen.

Als argument wordt ook genoemd dat vanaf medio 2015 tot een vacaturestop besloten is om de ambtelijke fusie vanaf 2017 niet met vast personeel te bezwaren. Daartoe is mede met instemming van de Ondernemingsraad (OR) besloten, om meer mogelijkheden te creëren voor zittend personeel om een plek te vinden na de fusie. Dat betekende volgens een van de geïnterviewden dat 120-150 vacatures

---

<sup>34</sup> BUCH jaarverslag 2017.

niet vervuld werden in aanloop tot de fusie. Dat impliceert dat op veel terreinen inzet van externe inhuur is gepleegd, die na de fusie niet meteen vervangen kon worden door medewerkers in vaste dienst.

Onder andere door de vacaturestop, maar ook vanuit een bewuste keuze, is de Werkorganisatie BUCH gestart met relatief weinig leidinggevenden. Daardoor ontstond volgens respondenten druk op de aanwezige teammanagers. Op dat niveau is veel ingehuurd.

De tijd vlak voor en na de BUCH-vorming was volgens de meeste respondenten een hectische periode. Medewerkers die opzagen tegen de verandering van een fusieproces en daarvoor al vertrokken, hetgeen extra vacatures opleverde. En door de vacaturestop werden deze niet opgevuld. Dat argument voor inhuur wordt niet door alle respondenten aangegeven. Wel signaleren de meeste respondenten dat er veel voor medewerkers veranderde vanaf 2017. Van kleinere organisaties, waar iedereen elkaar kent, overgegaan naar een grotere en meer anonieme organisatie. Iedere gemeente had zijn eigen frontoffice, met eigen werkwijze en aanpak en een aantal medewerkers voelde zich niet thuis in de nieuwe organisatie. Medewerkers kwamen terecht op een plek, of op een functie of onder een leidinggevende die hen niet beviel en vertrokken. Die plekken werden vaak niet meteen opgevuld met vast personeel. In de interviews wordt aangegeven dat tijdelijk een grotere inhuur nu eenmaal bij dit soort fusieprocessen hoort.

Gewezen wordt op het gegeven dat toen tot de fusie besloten werd, afgesproken werd dat de winkel open bleef gedurende de verbouwing. De inwoners zouden niets mogen merken van de ambtelijke samenwerking. Daardoor ontstond een houding, zoals door veel respondenten aangeduid als 'er moet gedaan worden wat gedaan moest worden.' Het liefst met eigen medewerkers. Maar als die er niet zijn, dan maar met externen die ingehuurd moesten worden.

Ziekteverzuim, onder andere naar aanleiding van gestegen werkdruk, ging fors omhoog in de periode na de fusie. Het Verbeterplan 'Samen naar Beter'<sup>35</sup>, dat in de loop van 2018 is gestart, onder andere ter voorkoming van werkdruk en hoog verzuim, voorzag in relatief veel middelen voor inhuur. In het Verbeterplan werd ook ingezet op extra handen voor nieuwe en reguliere werkzaamheden voor vast personeel. Extra inzet is gepleegd om de laag van teammanagers te versterken met vaste krachten. In de interviews wordt gemeld dat processen op personeel en administratie beter controleerbaar zijn, ziekteverzuim en werkdruk onder beheersbaar zijn.

## ICT

Inhuur wordt ook gepleegd om specialistische kennis binnen te halen die de organisatie niet altijd in huis hoeft te hebben. Zo is voor beheer van de ICT-systemen van de vier gemeenten en de bijbehorende licenties en autorisaties voor de medewerkers veel gebruik gemaakt van de kennis van ingehuurde externen. Besloten werd om verder te integreren op ICT en een zogenoemd Vijfde huis<sup>36</sup> neer te zetten. Daarvoor is specialistische kennis in huis gehaald met behulp van externen. De inhuur op ICT door de

---

<sup>35</sup> In Februari 2018 is het Verbeterplan Samen naar Beter vastgesteld. Aanleiding was dat de dienstverlening niet op alle vlakken voldoende is gebleken: 'De combinatie van externe ontwikkelingen, harmonisatieproblematiek, politieke ambities en een groeiend werkaanbod maakt dat de medewerkers hoge werkdruk ervaren. Dit heeft geleid tot een toename van het ziekteverzuim.' Het Verbeterplan Samen naar Beter' is bedoeld om deze problemen te adresseren.

<sup>36</sup> Het Vijfde Huis is de benaming van de ICT-structuur waarin de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH met elkaar samenwerken.

BUCH Werkorganisatie is in 2017 apart geregistreerd, en wel ruim €1,2 miljoen, maar in 2018 ondergebracht onder de bredere categorie 'Overhead' met ruim €5,2 miljoen.

## Sociaal domein

In het sociaal domein is in de periode vanaf 2015 veel ingehuurd. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Het is niet mogelijk om per reden aan te geven om hoeveel (extra) inhuur het gaat.

Een algemene omgevingsfactor zijn de decentralisaties geweest in het sociaal domein met extra en nieuwe taken voor de gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van de jeugdzorg en samenwerking in nieuwe samenwerkingsverbanden zoals wijkteams, gecombineerd met een fusieproces. Deze zorgden voor turbulentie in het personeelsbestand.

Verder werden vacatures vanwege de vacaturestop ingevuld met inhuur en dat werd in 2017 en 2018 min of meer noodgedwongen gecontinueerd. De ingehuurde kennis was nodig en er waren geen middelen om vaste medewerkers aan te nemen.

Daarnaast speelde een hoog verzuimcijfer een rol, aldus respondenten. Respondenten stellen dat gemeenten zelf een deel van de jeugdhulp uitvoeren. Door een toenemend aantal hulpvragen en de soms zware problematiek van inwoners is sprake van een (hoge) werkdruk bij de medewerkers.

Daar staat tegenover dat vanaf 2014 veel lokale regelgeving in het sociaal domein in de BUCH geharmoniseerd is. Volgens respondenten wordt deze harmonisering ervaren als een vermindering van de werkdruk. Evenwel nog niet alle regelgeving, zo kennen minima- en re-integratiebeleid in het kader van de Participatiewet eigen regels per gemeente. De harmonisering is wel gerealiseerd voor de WMO en Jeugdbeleid.

Niet alleen de nieuwe uitvoeringstaken in het sociale domein zorgde voor veel inhuur, maar ook in de backoffice was extra personeel nodig. Als reden wordt genoemd dat zowel gemeenten als zorgaanbieders in 2015 de administratie niet op orde hadden. ICT-systemen waren niet klaar, registratie en afhandeling van opdrachtbevestigingen en facturen liepen fors achter. Hierbij wordt ook gerefereerd aan de problemen met de afhandeling van de persoonsgebonden budgetten door de Sociale Verzekeringsbank. In de interviews wordt aangegeven dat juist door de huidige verbeterde administratie nog steeds zaken die niet goed geregistreerd of afgehandeld zijn opduiken en veel tijd vergen van de medewerkers.

## Ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening kent een aparte, conjunctureel aangedreven, dynamiek. Gedurende de financiële crisis kwam deze tak van de gemeentelijke dienstverlening grotendeels stil te liggen. Vanaf 2014 veerde de conjunctuur sterk op en moest tegemoet gekomen worden aan de ambities van colleges en raden. Met extra inzet van mensen en middelen moesten nieuwe plannen ontwikkeld worden en vergunningsaanvragen verwerkt worden. Daarvoor zijn projectleiders met specifieke kennis nodig, die niet gemakkelijk of goedkoop op de arbeidsmarkt te vinden zijn. Zij verhuren zich vaak via bureaus die hen duur in de markt zetten. Eigen personeel opleiden heeft het risico dat zij zeer snel weggekocht worden.

## Inwoners en ondernemers (I&O)

Bij deze afdeling, die de balies bemenst, zijn veel incidentele middelen ingezet om ziekteverzuim en vacatures op te vangen. Er zijn vooral veel handen nodig geweest om de dienstverlening aan inwoners en ondernemers op peil te houden. De aard van het werk brengt met zich dat medewerkers en externen

snel zijn ingewerkt. De input van externen komt dan ook vaak uit de raamcontracten die gesloten zijn met Driessens, Tempo Team, Maandag, BvNG en BMC. Overigens gaat het hier niet alleen om uitzendkrachten.

Een raamcontract biedt voordelen, namelijk snel en eenvoudig een leeggevallen plek opvullen. Een raamcontract kan echter soms ook leiden tot een langere inhuur van een persoon. Afhankelijk van het contract dat gesloten is, is een boeteclausule opgenomen die bepaalt dat een externe pas na een bepaalde periode als vaste werknemer geworven kan worden. Als een externe bevalt, hij/zij wil blijven en de BUCH of gemeente wil die persoon een vast contract aanbieden, betekent dat een langere duur van de inhuur.

## Arbeidsmarkt

Bijna alle respondenten geven aan dat de situatie op de arbeidsmarkt een hoge mate van inhuur in de hand werkt. Het huidige beleid is erop gericht mensen in vaste dienst te nemen, maar dat is lastig vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Het is hiervoor al gemeld met betrekking tot de specialisten die bij de afdeling Ruimtelijke Ordening nodig zijn. Maar ook bij de andere afdelingen zijn vacatures voor mensen met specialistische kennis, zoals bij de front- en backoffice en (uitkerings)administratie van het sociaal domein voor medewerkers en projectleiders civiele werken. In interviews wordt gemeld dat dit soort specialisten in de regio werken waar ze wonen, met een grote concurrentie van andere gemeenten en bedrijfsleven om deze mensen te werven. De vijver is dan klein. Overigens geldt dat ook voor minder gespecialiseerde werkzaamheden als bij de balie bij I&O.

Van de andere kant is de Werkorganisatie BUCH een aantrekkelijke werkgever. De dienstverlening is gebaseerd op een 100.000+-gemeente en er zijn voor de medewerkers veel mogelijkheden om door te groeien. Gemeenten en de werkorganisatie investeren, volgens enkele respondenten, in nieuw personeel, traineeships voor jong afgestudeerden en in een ruim opleidingsbudget. Overigens wordt dit beeld niet door alle respondenten onderschreven. Het beeld over afdelingen is cijfermatig gezien wisselend. In de ene afdeling wordt het opleidingsbudget van 2% van de loonsom volledig besteed, van een andere afdeling is dat beeld niet duidelijk.

Qua beloningsmogelijkheden is de Werkorganisatie BUCH een interessantere werkgever dan de individuele gemeentelijke organisaties. Voor de lagere loonschalen zal het feit dat de dienstverlening op 100.000+-schaal zit niet veel uitmaken, maar hoger in het loongebouw zal dat aspect de aantrekkelijkheid van de BUCH als werkgever sterk meebepalen. Ten opzichte van "echte" 100.000+ gemeenten is het loongebouw voor de hogere schalen evenwel minder gunstig.

De komende jaren zullen veel medewerkers gaan uitstromen, vanwege de vergrijzing. De gemiddelde leeftijd van het personeel is hoog, richting 49 jaar volgens een van de respondenten. De precieze gevolgen zijn nog niet geheel bekend. Door het hoge natuurlijke verloop kan dat gunstig uitpakken in relatie tot de taakstelling van 5% die vanaf 2022 moet gaan plaatsvinden. Sommige respondenten geven aan dat de aankomende bezuiniging wellicht ook een reden is om geen vaste mensen in dienst te nemen en onder andere vacatures met inhuur van externen invullen. Dat beeld wordt echter niet onderschreven door andere respondenten.

## 4.5 Resumé

In de periode 2015-2018 is door de BUCH-gemeenten fors geïnvesteerd in inhuur van externen. We zien een toename van inhuur in 2016 ten opzichte van 2015, een daling in 2017 en weer een toename in 2018. De vorming van de Werkorganisatie BUCH en het daar onderbrengen van PIJOFACH-taken heeft in

deze periode uiteindelijk niet geleid tot een afname van externe inhuur. De ontwikkelingen en verschillen binnen en tussen de gemeenten wordt in hoofdstuk 6 behandeld.

Op basis van de aangeleverde gegevens zijn de verschillen in categorieën inhuur lastig te duiden. Dat komt met name door de wijze waarop de algemene categorie 'ingeleend personeel' is geregistreerd. De belangrijkste tendens die te destilleren is, is een toename in 2018 van de inhuur in verband met ziekte. Bij het onderscheid naar domein/afdeling kunnen we alleen voor 2017-2018 bevindingen weergeven, daar de gegevens van Castricum en Uitgeest voor 2015-2016 geen onderscheid toelaten. We zien met name bij 'Bestuur en overhead' een groei in 2018 van de inhuur naar iets meer dan €7 miljoen. Dat wil zeggen 45% van alle inhuur bij de Werkorganisatie en de BUCH-gemeenten. Binnen die categorie zijn door de gemeenten de meeste uitvoeringstaken (PIJOFACH) bij de Werkorganisatie BUCH neergelegd. Daarbij wordt gewezen op de extra administratieve taken die de Werkorganisatie BUCH verricht voor de eigen organisatie en de vier afzonderlijke gemeenten, in vergelijking met een gemeente met 100.000+ inwoners. De domeinen/afdelingen 'Zorg, Participatie en Inkomen' en 'Ruimtelijke Ordening' volgen met resp. 22% en 15%.

Als belangrijkste redenen voor de omvang van de inhuur wordt in de verantwoordingsstukken en de interviews gewezen op de gevolgen van het fusieproces. Met name op de vacaturestop voorafgaand aan de fusie en het aantal openstaande vacatures naar aanleiding daarvan bij de start van de werkorganisatie. Na de fusie moest de organisatie 'zich zetten', mede daardoor steeg de werkdruk en navenant het ziekteverzuim. Aangegeven is dat handen ingehuurd moesten worden om de dienstverlening op peil te houden. Op ICT is specialistische kennis ingehuurd, die nodig was voor de harmonisatie op dat gebied. Het sociaal domein was wat beleid betreft al vanaf 2014 geharmoniseerd, maar met betrekking tot de omvang van de inhuur wordt gewezen op de nieuwe taken in de front- en backoffice die de decentralisatie met zich meebracht. Bij de afdeling 'Inwoners en ondernemers' zijn volgens de geïnterviewden, vooral 'handen in de uitvoering' ingehuurd naar aanleiding van ziek en piek bij het vaste personeel. Tot slot wordt gewezen op de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, waarop sinds het einde van de economische crisis toenemende concurrentie plaatsvindt om schaars talent op vaste basis binnen te halen.

## 5 Continuïteit en kwaliteit werkprocessen

Wat betekent de flexibele schil voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen en welke mogelijkheden hebben de Werkorganisatie BUCH en de afzonderlijke gemeenten om, indien gewenst, bij te sturen?

Bij de start van de Werkorganisatie BUCH is aangegeven met een flexibel model te gaan werken:

*"Dit betekent dat voortdurend wordt geïnvesteerd in de verdere ontwikkeling van het organisatiemodel, vooral in termen van cultuur, werkwijzen en sturing, maar waar nodig ook in termen van structuur. Daarbij zal expliciet aandacht zijn voor de doorontwikkeling van kennis en competenties van medewerkers. Het werken voor vier gemeentebesturen, maar zeker ook het wenkend perspectief in relatie tot de dienstverlening aan inwoners en (maatschappelijk) ondernemers vraagt nu eenmaal om een andere rolopvatting van vele betrokkenen. Werkorganisatie BUCH wil op deze wijze voortdurend inspelen op interne en externe ontwikkelingen, wensen en behoeften."*<sup>37</sup>

Bij de BUCH-vorming is gekozen voor een flexibel en dynamisch model, waarbij veel aandacht is voor de doorontwikkeling van de organisatie en de medewerkers die daarvan deel uitmaken. In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat de hectische periode voor en na de ambtelijke fusie geleid heeft tot veel vacatures die niet zijn opgevuld met vaste krachten. Zorgpunten bij een grote omvang van de externe inhuur zijn onder meer de continuïteit van werkprocessen. Die komt in het gedrang door steeds inwerken van nieuwe personen. Ook komen de mogelijkheden voor zittend personeel in het gedrang om zich door te ontwikkelen naar de posities en de 'leuke en uitdagende' functies die door externen worden ingenomen. Een ander zorgpunt is het behoud van kennis in de organisatie, als de ingehuurde externen, met specialistische kennis opgedaan tijdens de inhuur, na verloop van tijd vertrekken.

Het streven van veel leidinggevendenden is om de 'leuke' klussen aan de vaste medewerkers te geven, zodat zij werkplezier zouden ervaren en zich zouden kunnen ontwikkelen. Dat is niet altijd gelukt, volgens de respondenten. Dat is niet altijd realiseerbaar, in ieder geval niet bij de functies waar de benodigde expertise niet in huis is of het te lang duurt om die in eigen huis te ontwikkelen. Daarmee samenhangend valt uit de interviews op te maken dat niet bij alle clusters het volledige opleidingsbudget van 2% van de loonsom is besteed aan het vaste personeel. Daarmee is de kans aanwezig dat niet het volledige doorgroeipotentieel van het vaste personeel benut of gerealiseerd is geworden.

Er zijn geen organisatiebrede procedures aangetroffen om de kennis van externen te borgen of over te dragen. Dat hoeft niet bij alle functies een probleem te zijn, bijvoorbeeld gelet op de korte inwerktijd bij veel productie- of baliewerk. Bij de functies waar gespecialiseerde kennis nodig is, en dus langere inwerktijden, is door respondenten aangegeven dat naar borging wordt gestreefd. Maar is ook aangegeven dat dat veel tijd vergt en lastig te operationaliseren is. Met betrekking tot de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening zijn hierop risico's op een gebrek aan efficiëntie te constateren.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Bedrijfsplan BUCH, p. 34.

<sup>38</sup> In 'Formatie in control' dat liep van eind 2018 tot begin 2019 wordt in een van de deelprojecten aandacht besteed aan borging. Dat gaat over borging van het proces en de rollen van de businesscontroller en HR-adviseur en niet over de borging van de kennis van externen.



Volgens respondenten is het beleid na de onderzoeksperiode erop gericht om mensen, op werkzaamheden die structureel blijken, in vaste dienst te nemen. Overigens, ongeacht de taakstelling die de Werkorganisatie BUCH nog te wachten staat. De meeste respondenten onderschrijven de visie dat de structurele taken in de dienstverlening van de BUCH-gemeenten het best uit te voeren is met eigen personeel. En dat het nodig is die kennis in eigen huis te hebben. Zowel voor de interne teambuilding als om de kwetsbaarheid van de organisatie te verminderen. Respondenten geven aan dat een externe flexibele schil nodig blijft, om bijvoorbeeld fricties bij piek en ziek tijdelijk op te vangen of gespecialiseerde kennis in huis te halen. Er is volgens respondenten veel ingehuurd en de organisatie is gaan wennen aan de kwaliteit die ingehuurde medewerkers met zich mee brengen. Maar de kosten die daarmee gemoeid zijn kunnen volgens de meesten onder de 15% van de loonsom blijven en volgens een enkele respondent zelfs ver onder de 10%.

Voor de onderzoeksperiode 2015-2018 blijken uit de interviews geen grote haperingen in de dienstverlening aan inwoners en ondernemers te zijn voorgekomen; ondanks vacaturestops is het gelukt de 'winkel tijdens de verbouwing open te houden' en de dienstverlening op peil te houden.

Er zal wel eens "nee" verkocht zijn, bij frictie als gevolg van ziekte en pieken. Een sterker signaal in dit kader over de kwaliteit van de dienstverlening komt van een van de respondenten die aangeeft dat in het begin van de Werkorganisatie BUCH veel aandacht uitging naar het proces. En minder aandacht naar de vraag wat de dienstverlening betekende voor de inwoner/ondernemer. Dat kan een logisch gevolg zijn van het samenwerken in een nieuwe organisatie, waarin wat betreft procedures nog veel uitgekristalliseerd moet worden. En wat dan manifest wordt is een gebrek aan integraal beleid, procesbeschrijvingen en afspraken op registratie en administratie enz.

De Werkorganisatie BUCH lijkt sinds 2018 grote stappen te zetten en respondenten geven aan beter in staat te zijn te sturen. Het Verbeterplan en de projecten in het kader van Formatie in Control hebben, volgens de respondenten, de grip in de organisatie op personele ontwikkelingen vergroot. Dat lijkt positieve gevolgen te hebben voor de wijze waarop medewerkers hun werkzaamheden kunnen oppakken, waardoor de kans op hogere kwaliteit van de dienstverlening groter wordt. Het meten van het effect op de dienstverlening aan de inwoners en ondernemers valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

## Resumé

De inzet van ingehuurde externen heeft de continuïteit van de werkprocessen en de dienstverlening ondersteund bij de overgang van de uitvoeringstaken naar de Werkorganisatie BUCH. Er is naar gestreefd om de inhuur niet ten koste te laten gaan van de inzet en doorontwikkeling van het eigen vaste personeel. Dat is in de onderzochte overgangsfase niet altijd gelukt, maar de respondenten zijn niet ontevreden met de ontwikkeling van het personeelsbestand.

Procedures om kennis van externen vast te houden voor de organisatie, bijvoorbeeld door begeleiding door vast personeel of kennisoverdracht, zijn niet aangetroffen. Kennis over de effecten van externe inhuur op werkprocessen, dienstverlening en de arbeidsorganisatie is niet vastgelegd. We constateren dat respondenten aangeven in toenemende mate grip te krijgen op de personele ontwikkelingen in de organisatie. Met name door projecten die tegen het eind van de onderzoeksperiode zijn gestart.

## 6 Verschillen tussen de vier gemeenten

Zijn er verschillen tussen de vier gemeenten, tegen de achtergrond van de samenwerking in de Werkorganisatie BUCH, als het gaat om de inhuur van externen?

Tussen de gemeenten bestaan verschillen en overeenkomsten als het gaat om de inhuur van externen. Tabel 6.1 (dezelfde als tabel 4.1) geeft inzicht in de totale som die aan externe inhuur door de Werkorganisatie BUCH en de -gemeenten is uitgegeven op basis van de crediteurenlijsten in de periode 2015-2018.

**Tabel 6.1. Totale som externe inhuur in crediteurenlijsten**

In €	2015	2016	2017	2018
<b>Bergen</b>	2.386.070	3.550.403	768.985	1.235.337
<b>Castricum</b>	3.881.265	4.031.721	766.203	753.661
<b>Heiloo</b>	1.639.791	2.722.050	1.388.993	1.327.560
<b>Uitgeest</b>	1.759.567	2.399.340	330.139	320.268
<b>BUCH</b>	0	0	7.586.971	11.709.316
<b>Totaal</b>	<b>9.666.693</b>	<b>12.703.514</b>	<b>10.841.291</b>	<b>15.346.142</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, BUCH en gemeenten, 2015-2018

In Castricum werd in 2015 en 2016 het meest betaald aan inhuur van externen. Als we kijken naar de relatieve ontwikkeling dan zien we in Heiloo een relatief grote toename in 2016. Ook in Bergen en Uitgeest is sprake van een stijging zij het minder dan in Heiloo. De toename van de totale inhuur van externen is te verklaren door de vacaturestop in de aanloop tot de vorming van de Werkorganisatie BUCH. Om de bedrijfsvoering op peil te houden is de vacaturestop met inhuur van externen gerepareerd.

Uit de tabel blijkt ook een daling van de uitgaven bij de afzonderlijke gemeenten na de BUCH-vorming. De sommen dalen in 2018 ten opzichte van 2017 heel licht met uitzondering van Bergen waar sprake is van een stijging.

De afspraak is dat inhuur voor de verschillende gemeenten in principe via de Werkorganisatie BUCH loopt. De procedure is dat de Werkorganisatie in opdracht van een van de gemeenten externen inhuurt voor specifieke werkzaamheden voor die gemeente. Als voorbeeld noemen respondenten inhuur op het terrein van ruimtelijke ordening. Dat betreft inhuur voor grote projecten waarvan de kosten gedekt worden door de grondexploitatie binnen de gemeente. Deze inhuur komt niet ten laste van de BUCH. Het gaat volgens een respondent om incidenteel geld dat niet overgeheveld kan worden naar BUCH. Het administratieve deel loopt wel via de BUCH, de manager van het betreffende domein is formeel de opdrachtgever. De externen werken wel in de Werkorganisatie BUCH en moeten door de werkorganisatie geautoriseerd worden om gebruik te kunnen maken van de systemen. De kosten worden doorbelast aan de afzonderlijke gemeente.

Op basis van de crediteurenlijsten is per gemeente een overzicht gemaakt per domein of afdeling, zie de tabellen 6.2 tot en met 6.6. Zoals eerder aangegeven is voor Castricum en Uitgeest in de periode 2015-2016 niet geregistreerd om welke afdeling het gaat. Het is daarom niet mogelijk om de ontwikkeling per afdeling/cluster over de gehele periode goed te volgen. Al met al maakt dit een historische en

onderlinge vergelijking binnen en tussen de gemeenten lastig, zie ook tabel 4.3 voor het algehele beeld. Toch hieronder de gegevens zoals die zijn gereconstrueerd per afdeling/domein.<sup>39</sup>

**Tabel 6.2 Externe inhuur, Werkorganisatie BUCH, naar hoofdcategorie, 2017-2018, in €.**

Categorie	2017	2018
1 Bestuur & overhead	3.383.490	6.373.498
2 Verkeer	26.433	196.300
3 Economische Zaken	-	103.400
4 Onderwijs	-	120.300
5 Sport	65.678	515.900
6 Zorg, Participatie en Inkomen	2.437.188	2.623.600
7 Civiele Werken	258.856	553.819
8 Ruimtelijke Ordening	1.410.579	1.222.500
<b>Totaal</b>	<b>7.582.224</b>	<b>11.709.316</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, BUCH, 2017-2018.

**Tabel 6.3 Externe inhuur, Gemeente Bergen, naar hoofdcategorie, 2015-2018, in €.**

Categorie	2015	2016	2017	2018
1 Bestuur & overhead	1.072.211	2.123.416	256.830	615.727
2 Verkeer	307.487	1.968	-	-
3 Economische Zaken	112.683	124.468	18.005	-2.795
4 Onderwijs	-	22.016	-	-
5 Sport	71.117	700	-	131.655
6 Zorg, Participatie en Inkomen	316.215	508.675	325.799	340.517
7 Civiele Werken	50.266	32.638	54.164	88.626
8 Ruimtelijke Ordening	428.158	717.438	97.654	48.698
Niet in te delen	27.933	19.085	16.533	30.910
<b>Totaal</b>	<b>2.386.070</b>	<b>3.550.403</b>	<b>768.985</b>	<b>1.253.338</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, Bergen, 2015-2018.

**Tabel 6.4. Externe inhuur, Gemeente Castricum, naar hoofdcategorie, 2015-2018, in €.**

Categorie	2015	2016	2017	2018
1 Bestuur & overhead	-	-	66.524	27.886
2 Verkeer	-	-	264.449	287.094
3 Economische Zaken	-	-	-	-
4 Onderwijs	-	-	-	-
5 Sport	-	-	233.719	174.951
6 Zorg, Participatie en Inkomen	-	-	89.949	159.978
7 Civiele Werken	-	-	-953	51.923
8 Ruimtelijke Ordening	-	-	112.515	51.829
Niet in te delen	3.881.265	4.031.721		
<b>Totaal</b>	<b>3.881.265</b>	<b>4.031.721</b>	<b>766.203</b>	<b>753.661</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, Castricum, 2015-2018.

<sup>39</sup> Door saldering van facturen over de jaren heen en afronding op hele euro's kunnen kleine verschillen in de gepresenteerde gegevens optreden.

Tabel 6.5. Externe inhuur, Gemeente Heiloo, naar hoofdcategorie, 2015-2018, in €.

Categorie	2015	2016	2017	2018
1 Bestuur & overhead	494.918	792.533	19.129	17.943
2 Verkeer	-	66.523	1.473	
3 Economische Zaken	-	-	-	-
4 Onderwijs	-	-	-	-
5 Sport	126.080	211.901	74.034	146.888
6 Zorg, Participatie en Inkomen	.787	994.314	124.025	132.853
7 Civiele Werken	166.114	467.221	311.969	215.102
8 Ruimtelijke Ordening	99.746	189.559	851.064	811.981
Niet in te delen	3.146	-	7.299	2.794
<b>Totaal</b>	<b>1.639.791</b>	<b>2.722.050</b>	<b>1.388.993</b>	<b>1.327.560</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, Heiloo, 2015-2018.

Tabel 6.6. Externe inhuur, Gemeente Uitgeest, naar hoofdcategorie, 2015-2018, in €.

Categorie	2015	2016	2017	2018
1 Bestuur & overhead	-	-	41.033	21.026
2 Verkeer	-	-	-	-
3 Economische Zaken	-	-	-	-
4 Onderwijs	-	-	325	-
5 Sport	-	-	10.565	2.369
6 Zorg, Participatie en Inkomen	-	-	53.901	40.326
7 Civiele Werken	-	-	113.011	19.785
8 Ruimtelijke Ordening	-	-	111.305	236.762
Niet in te delen	1.759.567	2.399.340	-	-
<b>Totaal</b>	<b>1.759.567</b>	<b>2.399.340</b>	<b>330.139</b>	<b>320.268</b>

Bron: Crediteurenlijsten categorieën inhuur, Uitgeest, 2015-2018.

Inhuur zien we bij de BUCH-gemeenten en -werkorganisatie vooral terugkomen in de domeinen 'Bestuur en overhead', 'Zorg, participatie en inkomen', 'Civiele werken', 'Sport' en 'Ruimtelijke ordening'. Op de ontwikkeling van de som besteed aan externe inhuur bij deze afdelingen gaan we hieronder in. Tot slot gaan we voor een verklaring voor de gemeentelijke verschillen in op de zogenoemde 'couleur locale'.

### Bestuur en overhead

Een taak die na de ambtelijke fusie deels bij de gemeenten is gebleven is 'Bestuur en overhead'. Iedere gemeente heeft nog een gemeentesecretaris en griffie in dienst. Op deze post blijven de gemeenten ook extern inhuren, bijvoorbeeld juridische ondersteuning op bestuurlijk gevoelige dossiers. Als we kijken naar de afzonderlijke gemeenten dan blijkt voor Bergen en Heiloo een daling in 2017. Voor Uitgeest en Castricum is dat niet te reconstrueren. In Bergen is de som voor inhuur externen in 2018 gestegen ten opzichte van 2017. Dat heeft volgens respondenten te maken met de bijzondere bestuurlijke en juridische vraagstukken die in Bergen hebben gespeeld. Tegenover de daling bij de gemeenten staat een stijging op 'Bestuur en overhead' bij de Werkorganisatie BUCH. In 2018 valt meer dan 54% van het totale bedrag aan externe inhuur onder deze categorie. Niet onverklaarbaar, daar de meeste PIJOFACH-taken met de ambtelijke fusie naar de Werkorganisatie BUCH zijn overgegaan en onder 'overhead' vallen, maar de omvang van de stijging is opmerkelijk. Een deel van de verklaring is dat kosten voor de

inhuur van externen voor de inrichting van de gezamenlijke ICT-infrastructuur in de Werkorganisatie (het 'Vijfde huis') op Bestuur en overhead zijn geboekt. Dit zou een incidentele uitgave betreffen.

### Zorg, participatie en inkomen

Zoals eerder geconstateerd is bij het domein 'Zorg, participatie en inkomen' sprake van een stijging van de som besteed aan externe inhuur vanaf 2017. Zowel Bergen als Heiloo hebben een piek in 2016. Dat kan ook voor de twee andere gemeenten gelden, dat is niet uit de gegevens te halen. Vanaf 2017 blijft inhuur externen in Bergen hoog en in Castricum groeit deze post nog door in 2018. Respondenten geven aan dat dat met toevallige en fluctuerende factoren met betrekking tot de vraag in de jeugdhulp te maken heeft.

### Civiele werken

De post inhuur op 'Civiele werken' geeft een wisselend maar relatief stabiel beeld over de jaren waarover we over de gegevens beschikken. Met uitzondering van Uitgeest en Heiloo stijgen de uitgaven bij Civiele werken in 2018. Bij de Werkorganisatie BUCH is sprake van bijna een verdubbeling ten opzichte van 2017. Verder kent Heiloo een relatief hoog bedrag besteed aan inhuur bij 'Civiele werken'.

### Sport

In alle gemeenten is Sport een post waarop, met een enkele uitzondering, sprake is van een 'constante' som voor de inhuur van externen. Voor Castricum en Heiloo zijn de bedragen voor 2018 hoger dan het bedrag waarvoor de gemeenten bijvoorbeeld zelf inhuren op het sociale domein. De gemeenten geven ook relatief meer uit aan de inhuur van externen voor sport dan de Werkorganisatie BUCH. De accommodaties in dit domein behoren waarschijnlijk tot de couleur locale waarop de gemeenten zich van elkaar onderscheiden (zie hierna).

### Ruimtelijke ordening

Hoge bedragen voor inhuur van externen zien we op het terrein van 'Ruimtelijke ordening'. Bij Bergen in 2015 en 2016 en Heiloo en de Werkorganisatie BUCH in 2017 en 2018. In Heiloo stijgt de inhuur van externen op Ruimtelijke Ordening van €189.559 in 2016 naar €851.064 in 2017 en blijft in 2018 net onder dat niveau. In Bergen is sprake van een daling in 2017 ten opzichte van 2016. Ook in Uitgeest zien we een toename van de uitgaven aan de inhuur voor externen in 2018. Volgens respondenten heeft de toename van activiteiten voor externen op deze afdeling te maken met een hoger planologisch ambitieniveau van de individuele gemeenten na afloop van de economische crisis.

### Couleur locale

Over verschillen in beleid tussen de gemeenten stellen respondenten dat bij de BUCH-vorming maatwerk en couleur locale van de deelnemende gemeenten belangrijke uitgangspunten zijn. De uitdaging is het vinden van de juiste balans tussen enerzijds het lokale maatwerk en anderzijds schaalvoordelen door harmoniseren en standaardiseren van de dienstverlening.

Bewust hebben de gemeenten gekozen voor een ambtelijke fusie. Zo zijn de vier gemeentehuizen de meest zichtbare symbolen van de eigen identiteit van de vier gemeenten. De fusie had onder andere tot doel het realiseren van schaalvoordelen en meer efficiency door het harmoniseren van de dienstverlening. In het sociaal domein is met het harmoniseren al voor de BUCH-vorming begonnen. Respondenten stellen dat al vanaf 2014 er grote stappen gezet zijn in het harmoniseren van het sociaal domein en dat er nauwelijks meer verschillen zijn, behalve kleine accentverschillen in het minimeleiderschap.

Respondenten geven aan dat de accentverschillen die er nog zijn voor de Werkorganisatie BUCH extra activiteiten en extra kosten meebrengen. Dat hoeft uiteraard niet tot een extra hoge inhuur van externen te leiden, want dat is afhankelijk van de wijze waarop de uitvoering georganiseerd wordt. Respondenten stellen dat het een puzzel is om de vraag vanuit de vier gemeenten goed af te stemmen op de mogelijkheden van de Werkorganisatie BUCH. In principe zit al het uitvoerende personeel bij de Werkorganisatie BUCH. Het afstemmen van de vragen van de gemeenten gaat, aldus respondenten, in goed overleg. Realiseren van de *couleur locale* is duur, aldus respondenten, maar ook waardevol.

Respondenten stellen dat de samenwerking op deze wijze een zoektocht is, van geven en nemen. Soms is er meer aandacht voor een bepaalde gemeente dan weer voor de ander, dat zou zich op de lange duur uit moeten middelen. De precieze rekening is niet op een goudschaaltje te wegen. De basis van de samenwerking was vanaf het begin vertrouwen en elkaar iets gunnen, aldus respondenten.

## Resumé

Uit de cijfers en de analyse komen drie in het oog springende verschillen tussen de gemeenten naar voren. In de eerste plaats zien we bij Bergen in 2018 een flinke stijging van de inhuur van externen. Deze valt voor het grootste deel onder de post Bestuur & overhead. De oorzaak daarvan is gelegen in specifieke bestuurlijke en juridische vraagstukken die in die tijd in Bergen hebben gespeeld. Deze stijging van de uitgave is op grond daarvan aan te merken als incidenteel.

Het tweede verschil zijn de uitgaven van Heiloo die in 2017 en 2018 op een relatief hoog niveau blijven hangen. Dat wil zeggen, de uitgaven dalen wel, maar veel minder sterk dan in de andere drie gemeenten. Als oorzaak hiervan wordt gewezen op de inhuur op projecten op het terrein van Ruimtelijke ordening. Deze projecten worden in de organisatie 'incidenteel' genoemd, maar uit de cijfers van 2019 zal moeten blijken of dat inderdaad zo is.

Het derde punt zit niet bij de gemeenten, maar bij de Werkorganisatie. Het betreft uitgaven die zijn gedaan op de inhuur van externen ten behoeve van de inrichting van de gezamenlijke ICT-infrastructuur (het 'Vijfde huis'). De inhuur op ICT wordt niet als aparte categorie geregistreerd, maar geboekt op Bestuur en overhead. Dit zou een incidentele uitgave betreffen. Zolang dat het geval is, is administratie op een aparte categorie niet voor de hand liggend. Maar ICT-infrastructuur brengt doorgaans ook structurele onderhoudslasten met zich mee. Het verdient daarom aanbeveling om te kijken of er toch niet sprake is van structurele uitgaven op de inhuur van externen ten behoeve van ICT en in dat geval de kosten apart inzichtelijk te maken.

Verschillen in de inhuur van externen tussen de gemeenten zijn voor een deel terug te voeren naar beleidsmatige keuzen die de *couleur locale* bepalen, zie bijvoorbeeld de verschillen in uitgaven aan sport, sociaal beleid en zorg, participatie en inkomen. De laatst genoemde verschillen hebben te maken met de wisselende vraag naar specifieke zorg, in het bijzonder de jeugdzorg. In het algemeen geldt voor de *couleur locale* dat de verschillen, voor zover we dat in het kader van dit onderzoek hebben kunnen constateren, niet terug te leiden zijn naar lokale beleidskeuzen met betrekking tot inhuur externen (zie ook hoofdstuk 3).

Naast de verschillen tussen de gemeenten zijn er overeenkomsten. Uit de gegevens komen twee overeenkomsten naar voren. De eerste is dat in 2016 bij alle vier gemeenten de uitgaven op de inhuur van externen stijgen. De verklaring hiervoor is de afgekondigde vacaturestop in de aanloop naar de vorming van de Werkorganisatie BUCH. De openstaande vacatures zijn gepareerd met de inhuur van externen.

De tweede overeenkomst is dat in 2017 en 2018 er sprake is van een daling van de uitgaven op de inhuur van externen bij de gemeenten (met de bovengenoemde uitzonderingen). Dat is logisch, want de uitvoeringstaken zijn dan immers overgeheveld naar de Werkorganisatie BUCH.

Ten slotte is er een ontwikkeling te signaleren. Na een daling van de totale uitgaven (gemeenten én Werkorganisatie) voor de inhuur van externen in 2017, is er in 2018 sprake van een flinke stijging. De uitgaven bereiken dan het hoogste niveau sinds 2015. Die stijging komt vooral op het conto van de Werkorganisatie en in mindere mate van Bergen. Het doet zich vooral voor op de post Bestuur en overhead. Hierboven hebben we de oorzaken beschreven en aangegeven of we er al dan niet zeker kunnen zijn of de stijging wordt veroorzaakt door uitgaven van incidentele aard. Maar ook vele 'incidenten' tellen op, zeker in 2018. Of dat een structurele ontwikkeling is, zal moeten blijken in de jaren daarna.

## 7 Verantwoordingsinformatie

Is de verantwoording hierover aan de gemeenteraden toereikend?

Achtereenvolgens behandelen we de P&C-cyclus en de mogelijkheden voor de gemeenteraden om kaders te stellen en de uitvoering te controleren.

### 7.1 P&C-cyclus

Bij de samenwerking tussen de gemeenten op bedrijfsvoering is gekozen voor een gemeenschappelijke regeling (GR). Dat betekent een meer zakelijk model waarbij de werkorganisatie enigszins op afstand wordt geplaatst van de deelnemende besturen, inclusief de gemeenteraden. Dat betekent ook dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad voor een groot deel niet meer gaat over grip op een ambtenarenapparaat dat direct onder handbereik is binnen de eigen gemeente. De kaderstellende en controlerende rol van de raden is momenteel opgehangen aan de P&C-cyclus. Op de stukken in de P&C-cyclus kunnen de in de GR samenwerkende raden zienswijzen formuleren en geïnformeerd worden over de financiële en beleidsmatige resultaten. Willen gemeenteraden vaker en meer informatie ten behoeve van kaderstelling en controle, dan wordt dat over het algemeen vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling.<sup>40</sup> Uiteraard kan de raad het 'eigen college' om nadere informatie vragen. Dat is evenwel een incidentele handeling, voor één raad, en geen geïnstitutionaliseerde werkwijze.

In 2016 heeft de werkgroep P&C, op initiatief van de griffiers, een advies 'Harmonisatie P&C cycli BUCH gemeenten & inrichting P&C werkorganisatie BUCH' uitgebracht aan de werkgroep Financiële aspecten in BUCH-verband. Het voorstel was om tot een efficiënte inrichting van de verschillende P&C-cycli te komen. Zo kenden de gemeenten een aparte P&C cyclus en verschillende termen voor de diverse voortgangsrapportages op beleid en financiën. Het schema van de rapportages in een geharmoniseerd P&C cyclus zou er volgens het advies als volgt uit komen te zien.

---

<sup>40</sup> In 2019 is een nieuw voorstel Wet gemeenschappelijke regelingen voor internetconsultatie voorgelegd. Doel van het wetsvoorstel is onder andere de bevoegdheden van gemeenteraden te vergroten om de kaderstellende en controlerende taken van de deelnemende gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen uit te oefenen.



## Voorstel geharmoniseerde P&C-cyclus BUCH-gemeenten



Bron: Harmonisatie P&C cycli BUCH gemeenten, 2016.

Ondanks de harmonisatieslag zijn er nog wel verschillen in de rapportages aan de gemeenten, zo geven respondenten aan. Dat blijkt ook uit de rapportages waarbij de Werkorganisatie BUCH aangeeft dat men 5 organisaties bedient met verschillende P&C-cycli.

In de jaarrapportages over de verschillende gemeenten zouden alleen de loonkosten opgenomen zijn van het bestuur, de griffie en de gemeentesecretaris.<sup>41</sup> In de P&C-stukken van de Werkorganisatie BUCH zouden de loonkosten aan bod komen met betrekking tot de uitvoering van de uitvoeringstaken van alle gemeenten. De werkorganisatie rapporteert aan het BUCH-bestuur. In het BUCH-bestuur zijn vertegenwoordigers van de colleges aanwezig die de rest van het college informeren. De colleges informeren op hun beurt de raad. Formele momenten zijn in de P&C-cyclus opgenomen, de informele momenten verschillen per gemeente. Zo praat in ieder geval in één gemeente de gemeentesecretaris de raad geregeld bij over lopende zaken.

De behoefte van raden aan informatie in het algemeen en over inhuur externen in het bijzonder verschillen, volgens respondenten. Zo werd in een van de gemeenten in 2016 de gemeenteraad maandelijks geïnformeerd over inhuur van externen, omdat dat een politiek aandachtspunt werd. Daarna verschoof het onderwerp naar de achtergrond, mede door de BUCH-vorming. Een respondent meldt dat in een andere raad de som aan externe inhuur niet een groot issue is. Soms wordt in die raad borging van de kennis van externen als aandachtspunt genoemd.

---

<sup>41</sup> 1<sup>e</sup> Firap 2018/Kadernota 2019, p. 5.

Bezien we welke gegevens over externe inhuur in de jaarstukken worden gerapporteerd, dan zien we in onderstaande tabel gaten in de rapportages. Zie onderstaande tabel 7.1.

**Tabel 7.1. Inhuur gerapporteerd in jaarrekeningen, som en % loonsom, 2015-2018.**

Inhuur	2015		2016		2017 <sup>42</sup>		2018	
	Som	%	Som	%	Som	%	Som	%
<b>Bergen</b>					35.000 <sup>43</sup>	4,3%		
<b>Castricum</b>	1.196.543 <sup>44</sup>		1.922.000 <sup>45</sup>			5,0%		
<b>Heiloo</b>						8,3%		
<b>Uitgeest</b>						25,3%		
<b>BUCH</b>							11.696.000	26%

Bron: Jaarrekeningen en IV3.

In de periode 2015-2016 wordt incidenteel melding gemaakt van extra inhuur of lagere kosten op inhuur in de gemeentelijke stukken. Lagere kosten betekent dat van tevoren geraamd is hoeveel inhuur of vacatureruimte begroot is. Zoals bij Bergen over 2015 wordt gerapporteerd over lagere kosten inhuur van een extra strandwacht en beleidscapaciteit 3D's. En over 2016 lagere kosten inhuur op onderwijshuisvesting en sociaal domein. Over 2017 wordt gerapporteerd over inhuur dat middelen voor formatie voor inhuur naar de werkorganisatie overgeheveld moesten worden omdat deze onterecht bij Bergen waren achtergebleven.

De gemeente Heiloo meldt in de jaarstukken van 2015 en 2016 inhuur voor opvang van ziekte en vacatures, zonder het totale bedrag aan inhuur te specificeren. Wel wordt melding gemaakt van een bedrag voor inhuur vervangend personeel van de griffie in 2015 en op bouw- en woningtoezicht in 2016. Over 2017 wordt gerapporteerd dat is ingehuurd op accommodatievraagstukken en digitalisering bouwdoSSIERS, respectievelijk lager dan begroot en niet benut. In 2018 is extra inhuur nodig geweest op huishoudelijk afval, onderwijs, archeologisch advies en planeconomische ondersteuning.

Over 2016 wordt door Uitgeest gerapporteerd dat op ruimtelijke ordening en voor de ontvlechting van samenwerkingsverbanden meer is ingehuurd dan begroot. Ook op ICT is boven het beschikbare vacaturebudget ingehuurd. Verder is ingehuurd op het secretariaat, het sociaal domein en inzet in de aanloop op de vorming van de Werkorganisatie BUCH. Over 2017 rapporteert Uitgeest dat op de onderwerpen ruimtelijke ontwikkeling, inzameling afval en specialistische kennis overhead, minder aan externe inhuur is uitgegeven dan eerder begroot. Uitgeest rapporteert over 2018 over hogere inhuur op sportaccommodaties, minder inhuur op gladheidsbestrijding,

Castricum meldt in 2015 en 2016 de totale kosten voor inhuur derden. Geen percentage van de loonsom en incidenteel waar de inhuur van derden aan is besteed. In de jaarrapportages 2017 en 2018 staan de indicatoren over loonsom en inhuur wel in de tabel met beleidsindicatoren opgenomen, voor alle BUCH-gemeenten. Deze zijn echter niet gevuld, wat ook voor de rapportages van de andere gemeenten geldt. Zoals te zien is in tabel 7.1 heeft Castricum in de begroting voor 2018 wel de percentages inhuur op de loonsom van alle vier de gemeenten over 2017 gepubliceerd.

<sup>42</sup> In de begroting van Castricum 2018 zijn de percentages inhuur van alle in BUCH deelnemende gemeenten over 2017 weergegeven.

<sup>43</sup> Deze informatie komt uit IV3.

<sup>44</sup> Incl. €33.701 advieskosten derden.

<sup>45</sup> Incl. €30.000 advieskosten derden.

Een aantal respondenten geeft aan dat het voor gemeenteraden van belang is dat men binnen het afgesproken budget blijft. Over het Verbeterplan zijn daarom stevige discussies gevoerd in de raden. Het Verbeterplan betekende redelijk snel na de fusie extra investeringen voor de deelnemende gemeenten, en dat paste niet in de boodschap vooraf: de kosten zouden naar beneden gaan bij een minimaal gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening. Dat bleek wat betreft de kosten niet te lukken (zie hoofdstuk 5).

Respondenten geven aan dat de raden de informatiemomenten in de P&C-cyclus van de BUCH voldoende vinden. We zien evenwel dat in tabel 7.1 niet over alle inhuur wordt gerapporteerd en dat opgegeven bedragen afwijken van de gereconstrueerde gegevens uit de crediteurenadministratie zoals in tabel 4.1 in §4.1 zijn weergegeven. Opvallende uitzondering is de genoemde opgave van percentages inhuur in de begroting voor 2018 van Castricum. De andere gemeenten rapporteerden dat niet.

De Werkorganisatie BUCH rapporteert over 2018 de som uitgegeven aan inhuur van externen en het percentage van de totale loonsom. Daarmee voldoet de werkorganisatie aan de vereisten die de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) stelt. Het gerapporteerde gegeven over de inhuur van de BUCH in 2018 wijkt licht af van het gereconstrueerde gegeven in dezelfde tabel. Het percentage inhuur van de loonsom is 26%. Dat is later bijgesteld naar 21%, zoals op basis van een nieuwe berekening onder andere is gerapporteerd aan de ondernemingsraad.

Een verplichting, die gemeenten met meer dan 20.000 inwoners en gemeenschappelijke regelingen is opgelegd, is informatie aan te leveren aan het CBS over onder andere bedrijfsvoering. Dat betreft data die door het CBS onbewerkt in Informatie voor derden (IV3) wordt gepubliceerd. Categorieën waarover gerapporteerd dient te worden zijn onder andere '1.1 Loonbetalingen en sociale premies' en '3.0 Personeel van derden'. In IV3 is over de jaren 2015-2018 slechts één enkel gegeven over inhuur externen van de BUCH-gemeenten en -werkorganisatie te vinden (zie tabel 7.1). Het is weliswaar een verplichting om gegevens aan het CBS aan te leveren, maar die wordt niet gehandhaafd.

Binnen de werkorganisatie wordt regelmatig door de directie met de ondernemingsraad (OR) overlegd, over personeelszaken. Het onderwerp externe inhuur is meerdere malen op de agenda van de OR geweest. De OR is van mening dat zij door de directie goed en adequaat op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen op personeelsgebied. Het streven van de OR, in het belang van het zittende personeel, is zo min mogelijk inhuur en regulier werk door vast personeel. De OR ervaart dat de directie dat streven onderschrijft.

## 7.2 Kaderstelling

Gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende taak. In het algemeen hebben gemeenteraden en colleges vaak een discussie tot hoever de taken van de raad reiken op het gebied van bedrijfsvoering. Zeker als het gaat om bovenlokale samenwerkingsverbanden, zoals de Werkorganisatie BUCH. Bedrijfsvoering wordt niet door alle respondenten gezien als een onderwerp voor de raad, zeker sinds de bedrijfsvoering op afstand is gezet door de BUCH-vorming. Zo lang binnen de financiële en beleidsmatige kaders gebleven wordt, is de invulling van de bedrijfsvoering een zaak van college en de uitvoeringsorganisatie, aldus enkele respondenten

In die visie gaan de raden over doelen en taken van de dienstverlening. De organisatie zoekt de meest effectieve manier om die doelen en taken te realiseren. Zolang dat binnen de kaders blijft, zou er geen noodzaak zijn de raad over een eventuele hoge mate van inhuur te informeren, aldus enkele respondenten. Zoals dat evenzeer het geval is als de som van de inhuur binnen de vacatureruimte blijft,

aldus een respondent. Een specifiek percentage inhuur ten opzichte van de loonsom dat door de raden wordt meegegeven, zoals bijvoorbeeld de Roemer-norm van 13% voor de Rijksoverheid, beperkt in deze visie de bewegingsruimte van de werkorganisatie. Een dergelijke opdracht zou inefficiëntie met zich meebrengen om de afgesproken doelen en taken te realiseren.

De andere visie is dat de raad wel gerichte kaders mag meegeven aan de uitvoerende organisatie. Zo heeft het ministerie van BZK in 2007, bij een nadere uitleg van bedrijfsvoering voor raadsleden, opgemerkt dat de door de raden gegeven kaders realistisch moeten zijn en ruimte moeten bieden voor de colleges en de gemeenschappelijke regelingen om het beleid te kunnen realiseren. Dat neemt volgens BZK niet weg dat raden kaders kunnen stellen, zoals "de inhuur van derden moet met minimaal 20% worden teruggebracht ten opzichte van vorig jaar".<sup>46</sup>

Raden kunnen bij de kadernota en de begroting van de werkorganisatie zienswijzen indienen om kaders ten aanzien van personeel en inhuur kenbaar te maken. Respondenten geven aan dat raden weinig tot geen kaders meegeven aan de werkorganisatie op het gebied van inhuur van derden. In de bestudeerde stukken zijn die ook niet terug te vinden. Bij afwijking van de financiële kaders, zoals met het Verbeterplan, is inhuur van externen aan de orde gesteld. Op dat moment hebben de raden gesproken over dat onderwerp, maar geen duidelijke kaders meegegeven aan de werkorganisatie.

### 7.3 Resumé

De P&C-cyclus is geharmoniseerd voor de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH, hoewel er nog kleine verschillen zijn tussen de gemeenten. De P&C-cyclus is zo ingericht dat de gemeenteraden de mogelijkheid hebben om hun kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen voeren.

Gestructureerde informatie om die rol uit te voeren op het onderwerp inhuur van externen mist in de stukken van de P&C-cyclus. In de jaarverslagen van de individuele gemeenten en de Werkorganisatie BUCH over de periode 2015-2018 wordt nauwelijks gerapporteerd over de omvang en ontwikkeling van de inhuur van externen. In de stukken van de P&C-cyclus worden de gemeenteraden op onderdelen van de dienstverlening geïnformeerd waarop externe inhuur heeft plaatsgevonden. En incidenteel worden de gemeenteraden hierover informeel geïnformeerd. Door middel van de projecten, zoals het Verbeterplan, krijgen de gemeenteraden wel informatie over de inhuur.

In ieder geval op het punt van de jaarverslagen voldoet de verantwoordingsinformatie van de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH niet volledig aan de eisen van de BBV. Ook aan de verplichting om aan het CBS ten behoeve van Informatie voor derden (Iv3) aan te leveren voldoen de gemeenten en de Werkorganisatie BUCH niet volledig.

---

<sup>46</sup> Zie *Handreiking bedrijfsvoering voor raadsleden*, BZK, K2007.

## Bijlage 1. Bestudeerde documenten

### BUCH

- Bedrijfsplan BUCH, 2016 + bijlagen
- Jaarrekeningen BUCH 2017-2018
- Begrotingswijzigingen, tussenrapportages Werkorganisatie BUCH 2017-2018 + bijlagen
- Tussen- en voortgangsrapportages de BUCH 2017-2018
- Accountantsrapport bevindingen 2018 Werkorganisatie BUCH
- Mutatieformulier formatie en bezetting
- Procesbeschrijving formatie en bezettingsbeheer
- Beschrijving tijdelijk besluitvormingsproces (concept)
- Notitie Resultaat Project Formatie in Control
- Verbeterplan 'Samen naar beter', februari 2018
- VIC-controlerapporten crediteuren BUCH, inhuur en inkoop, inkoop en aanbestedingen, personeelsmutaties, betalingen

### Bergen

- Jaarrekeningen 2015-2018
- Controleverklaring Jaarstukken 2016
- Firap 2018, december 2018
- Programmabegrotingen 2014-2020
- Begrotingswijziging op programmabegroting 2017-2018, november 2017

### Uitgeest

- Jaarverslagen en jaarrekeningen 2015-2018
- Accountantsrapport en controleverklaring 2015-2016
- Programmabegroting 2018

### Castricum

- 1e Firap 2018/Kadernota 2019, juni 2018
- 2e Firap december 2018
- Begroting 2018, Meerjarenbegroting 2019-2021
- Jaarrekeningen 2015-2018, 2018 incl. controleverklaring

### Heiloo

- Jaarrekening 2015-2018, incl. controleverklaring
- Accountantsrapport 2016 en 2018
- Firap 2018, 2e 2018 + raadsbesluit
- Programmabegroting Heiloo 2018
- Raadsvoorstel jaarstukken 2015-2017

## Bijlage 2. Functies van respondenten

- Programma- en domeinmanager Inwoners en Ondernemers
- Griffiers Castricum en Heiloo
- Voorzitter ondernemingsraad
- Concernmanager bedrijfsvoering BUCH
- Domeinmanager Samenleven
- Teammanager Samenleven
- Businesscontroller Samenleven
- Gemeentesecretaris Bergen
- Gemeentesecretaris Castricum
- Gemeentesecretaris Heiloo
- Burgemeester Heiloo, voorzitter BUCH-bestuur
- Teammanager Backoffice Samenleven
- Groepsgesprek 6 HR-adviseurs
- Concerncontroller

### Bijlage3. Procedure externe inhuur

nr.	Deelproces	Stap	Wat?	Wie?		
0.1	Kaderstellen + verkenning	1	Trigger: Behoeftte aan arbeidskracht	Domein- teammanager (DM/TM)		
		2	Organiseren afspraak met HR en BC	Domein- teammanager (DM/TM)		
		3	Toelichten capaciteitsvraag aan HR en BC	Domein- teammanager (DM/TM)		
		4	Vorbereiden adviesvraag, beoordelen informatie	HRM Adviseur		
		5	Vorbereiden adviesvraag, beoordelen informatie	Business control (BC)		
		6	Advies geven over formatiekaders, alternatieven, inzet bezetting, arbeidsvoorwaarden, besluitvormingsproces en <b>P-budget (incl. verbeterplan)</b> .	HRM Adviseur		
		7	Advies geven o.a. over risico's, keuzes, alternatieven, Totaalbudget Domein, besluitvormingsproces, begrotingswijziging en bewaken kaders Domein/BUCH	Business control (BC)		
		8	Formuleren conclusie overleg+ communiceren aan BC en HR	Domein- teammanager (DM/TM)		
		9	Opmaken concept mutatieformulier	HRM Adviseur		
		10	Opmaken concept begrotingswijziging	Business control (BC)		
0.2	Besluitvorming inzet	11	Indien <b>buiten</b> kaders: Voorstel naar MT (informerend, meningsvormend)/Directie (besluitvormend)	Domein- teammanager (DM/TM)		
		12	<i>Indien <b>uitvoering door DM buiten</b> kaders: en <b>GEEN</b> voorstel naar MT/Directie</i>			
		13	<i>Escaleren naar DM/CC/DT</i>	Business control (BC)		
		14	<i>Escaleren naar DM/CC/DT</i>	HRM Adviseur		
1.	Inhuur	15	Inkoopadvies geven	Inkoopadviseur		
		16	Inkoopproces doorlopen	Domein- teammanager (DM/TM)		
		17	Selectieprocedure afronden, contract tekenen	Domein- teammanager (DM/TM)		
		18	<u>Indienstproces uitvoeren</u>	Domein- teammanager (DM/TM)		
		19	Verwerkersovereenkomst en <u>geheimhoudingsovk</u> . Opmaken en laten tekenen	Domein- teammanager (DM/TM)		
		20	Verplichting aanmaken in KEY2 Financiën	Domein- teammanager (DM/TM)		
		21	Contract+ <u>privacydocumenten</u> naar HR administratie	Domein- teammanager (DM/TM)		
		22	Aanmelden externe in Topdesk/IAM-tool	Domein- teammanager (DM/TM)		
		6	Vastlegging	23	Invullen module externe medewerkers <u>PIMS+archieff</u> contracten in PIMS o.b.v. contract leverancier en bijbehorende documenten (ID bewijs <u>etc</u> , zie checklist).	HR Salaris
				38	Verwerken mutaties in PIMS en archiveren formulieren	HR Salaris
6	Vastlegging	39	Definitief maken begrotingswijziging + boeken KEY2 financiën	Business control (BC)		
		40	Controle op invoer formatie en bezetting aan de hand van mutatieformulier	Financial control (FC)/Controller BUCH		
		41	Controle op invoer verplichting in KEY2	Financial control (FC)/Controller BUCH		



## Bijlage 4. Inkoopnota, diensten en leveringen meer dan €5.000

	<b>de BUCH</b> trouwelijk document voor intern gebruik <b>Inkoopnota</b> Startdocument \ ..... diensten en Leveringen en Werken met een waarde van 5.000 EUR of hoger.	De geel gemarkeerde velden in dit document moeten steeds worden ingevuld
--	---	--

1. Administratieve gegevens Inkooptraject	
Omschrijving <small>omschrijf wat je gaat inkopen</small>	
Referentienummer (zaak-/documentnummer)	
Datum	
Afdeling	
Team	
Projectleider	
Budgetverantwoordelijke	
Grootboeknummer(s)	
Soort kosten	
Aard inkooptraject	
<b>Raming budget</b> Met feiten onderbouwen hoe de zorgvuldige raming tot stand gekomen is. Let op: het geraamde budget is het maximum budget in het Inkooptraject. Als de geselecteerde aanbieder het beschikbare budget overschrijft zal er via aanvullende besluitvorming een hoger budget toegekend moeten worden.	
<b>Aangaan verplichting &gt; € 3.000?</b>	

2. Nadere omschrijving van de opdracht?

3 Samenvoegen & Percelen <b>N.V.T.</b>
Is er sprake van samenvoeging van opdrachten en/of wordt de opdracht verdeeld in percelen? (aankruisen wat van toepassing is) X Nee <input type="checkbox"/> Ja Indien <b>Ja</b> dan schrijft de Aanbestedingswet aanvullende voorwaarden voor. Indien er

startdocument Inkoop EMVI januari 201701



sprake is Samenvoegen en/of Percelen dan ben je verplicht de inkopers te raadplegen om het volgende tekstblok in overleg in te vullen.

3.1 Samenvoegen opdrachten	
Samenvoeging	Motivering
1. Mate van samenhang 2. Samenstelling markt + invloed samenvoeging op toegang MKB 3. Gevolgen voor de organisatie en risico's samenvoeging voor gemeente en ondernemer	1. N.v.t. werkorganisatie brede toepassing 2. - 3. -
3.2 Opdracht in Percelen	
Omschrijving percelen	Motivering waarom (geen) percelen
N.V.T.	

4. Keuze inkoopprocedure en inschakelen Inkopers (aankruisen wat van toepassing is)	
Keuze procedure Bepaal mbv het beslismodel op BUCH.mett welke inkoopprocedure gevolgd moet worden.	Inschakelen Inkopers
<input type="checkbox"/> Europese Aanbesteding <input type="checkbox"/> Nationaal Openbare Aanbesteding <input checked="" type="checkbox"/> Meervoudig Onderhandse Aanbesteding <input type="checkbox"/> Enkelvoudig Onderhandse Aanbesteding <input type="checkbox"/> Aanbesteding Sociale en Specifieke Diensten <input type="checkbox"/> Inhuur via de DAS (Dynamisch aankoopstelsel)	→ Verplicht Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen → Optioneel Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen

5. Vooraf bepalen welke ondernemers mogen meedoen					
Alleen van toepassing bij Enkel- of Meervoudig Onderhandse procedure. Kies bij een MVO procedure minimaal 3 maximaal 5 leveranciers. Vul bij Enkelvoudig Onderhandse procedure alleen de nummer 1 in. Houd bij het selecteren van leveranciers rekening gemeentelijk beleid om bij voorkeur lokale en regionale ondernemers uit te nodigen. Motiveer waarom je een ondernemer uitnodigt.					
Adresgegevens uit te nodigen aanbieders:					
	Naam	Contact-persoon	Adres/PC/Plaats	E-mail	Telnr
1					
Motivering: Eerdere positieve ervaringen vanuit Heiloo					
5					
Motivering:					

<b>6. Looptijd van de overeenkomst (Niet van toepassing bij eenmalige opdrachten)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duur van de overeenkomst is 3 jaar.</li> <li>- Aantal verlengingsmogelijkheden: 2 van steeds 1 jaar.</li> <li>- Overeenkomsten van Gemeente/BUCH worden uitsluitend actief verlengd.</li> <li>- Tenminste drie maanden voor het aflopen van de contracttermijn vindt evaluatie en besluitvorming over verlenging plaats.</li> </ul>
Motivering: Project ingezet voor twee a drie jaar waarbij mogelijk bij positieve evaluatie een verlenging kan plaatsvinden.

<b>7. Keuze Gunningmethodiek en inschakelen inkopers</b> (Aankruisen wat van toepassing is; Niet van toepassing bij Enkelvoudig Onderhands )		
<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <input type="checkbox"/> Niet van toepassing (Enkelvoudig Onderhands)  <input checked="" type="checkbox"/> Beste Prijs Kwaliteit  <input type="checkbox"/> Laagste Prijs (nadere motivering verplicht)  <input type="checkbox"/> Laagste Kosten levensduur (nadere motivering verplicht) </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> → Optioneel Inkoper inschakelen  → Verplicht Inkoper inschakelen  → Optioneel Inkoper inschakelen  → Verplicht Inkoper inschakelen </td> </tr> </table>	<input type="checkbox"/> Niet van toepassing (Enkelvoudig Onderhands) <input checked="" type="checkbox"/> Beste Prijs Kwaliteit <input type="checkbox"/> Laagste Prijs (nadere motivering verplicht) <input type="checkbox"/> Laagste Kosten levensduur (nadere motivering verplicht)	→ Optioneel Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen → Optioneel Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen
<input type="checkbox"/> Niet van toepassing (Enkelvoudig Onderhands) <input checked="" type="checkbox"/> Beste Prijs Kwaliteit <input type="checkbox"/> Laagste Prijs (nadere motivering verplicht) <input type="checkbox"/> Laagste Kosten levensduur (nadere motivering verplicht)	→ Optioneel Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen → Optioneel Inkoper inschakelen → Verplicht Inkoper inschakelen	
Motivering: Beste prijs kwaliteit is de standaard om te gunnen waarbij naast prijs ook gelet wordt op kwaliteit.		

<b>8. Risicoanalyse, toepassen inkoopbeleid en overige aandachtspunten</b> (Aankruisen wat van toepassing is)				
<b>8.1 Risicoanalyse:</b> Gemeente/BUCH kan substantiële risico's lopen/schade lijden door handelen van leverancier of de aard van het Werk / de Dienst / de Levering heeft inherent grote risico's in zich die risico beperkende maatregelen vereisen (denk hierbij aan ICT projecten, Infra- en Bouwprojecten en Advies- en Ingenieursdiensten):				
<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <input checked="" type="checkbox"/> Ja dit is van toepassing (specifieke voorwaarden opnemen in inkooptraject De GIBIT)  <input type="checkbox"/> Nee dit is niet van toepassing (standaard inkoopvoorwaarden Gemeente voldoen) </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> → Verplicht Inkoper inschakelen  → Optioneel Inkoper inschakelen </td> </tr> </table>	<input checked="" type="checkbox"/> Ja dit is van toepassing (specifieke voorwaarden opnemen in inkooptraject De GIBIT) <input type="checkbox"/> Nee dit is niet van toepassing (standaard inkoopvoorwaarden Gemeente voldoen)	→ Verplicht Inkoper inschakelen → Optioneel Inkoper inschakelen		
<input checked="" type="checkbox"/> Ja dit is van toepassing (specifieke voorwaarden opnemen in inkooptraject De GIBIT) <input type="checkbox"/> Nee dit is niet van toepassing (standaard inkoopvoorwaarden Gemeente voldoen)	→ Verplicht Inkoper inschakelen → Optioneel Inkoper inschakelen			
<b>8.2 Toepassen Inkoopbeleid:</b> Gemeente/BUCH besteedt bij inkoop structureel aandacht aan Duurzaamheid en Social Return (Social Return alleen bij trajecten boven 221.000 EUR)				
<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <input type="checkbox"/> Duurzaamheid is van toepassing  <input checked="" type="checkbox"/> Duurzaamheid is niet van toepassing </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> Motivering: de opdracht ontleend zich hier niet voor </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <input type="checkbox"/> Social Return is van toepassing  <input checked="" type="checkbox"/> Social Return is niet van toepassing </td> <td style="vertical-align: top;"> Motivering: de opdracht ontleend zich hier niet voor beneden de grens. </td> </tr> </table>	<input type="checkbox"/> Duurzaamheid is van toepassing <input checked="" type="checkbox"/> Duurzaamheid is niet van toepassing	Motivering: de opdracht ontleend zich hier niet voor	<input type="checkbox"/> Social Return is van toepassing <input checked="" type="checkbox"/> Social Return is niet van toepassing	Motivering: de opdracht ontleend zich hier niet voor beneden de grens.
<input type="checkbox"/> Duurzaamheid is van toepassing <input checked="" type="checkbox"/> Duurzaamheid is niet van toepassing	Motivering: de opdracht ontleend zich hier niet voor			
<input type="checkbox"/> Social Return is van toepassing <input checked="" type="checkbox"/> Social Return is niet van toepassing	Motivering: de opdracht ontleend zich hier niet voor beneden de grens.			
<b>8.3 Overige aandachtspunten</b>				
<table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Onderwerp</th> <th style="width: 50%;">Toelichting/ motivering</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	Onderwerp	Toelichting/ motivering		
Onderwerp	Toelichting/ motivering			

<b>9. Planning Inkooptraject:</b>	
<b>Activiteit</b>	<b>Datum</b>
Aanvraagspecificatie/bestek gereed	
Offerteaanvraag versturen	
Uiterlijk indienen vragen	
Beantwoorden vragen	
Uiterlijk indienen offerte	

## Bijlage 5. Mutatieformulier bezetting en formatie

de **BUCH**

### Formulier: mutatie wijziging bezetting en formatie

Datum	
Domein-Team	
Naam medewerker	Nvt
Functie	
Ingangsdatum	
Einddatum	
Wijziging bezetting	
Wijziging toegestane formatie	
Dekking financieel	
Begrotingswijziging	Ja, zie bijlage .....
<b>Omschrijving wijziging</b> (wijziging uren, functie, HR21 normfunctie, onder-/overbezetting, salaris, toelagen, vacatureruimte, flexibele schil, bekostiging, etc.)	

Akkoord Directie:  Naam  d.d.
---

## Bijlage 6. Onderverdeling crediteurenlijsten en de bedragen

Uitgebreid overzicht externe inhuur BUCH, naar totale som en aantal facturen per domein en subdomeinen, 2017-2018

**Som van externe inhuur Buch, 2017-2018, + aantal facturen, per afdeling en subcategorie.**

Rijlabels	Kolomlabels			
	2017	2018		
	Som fact.	Aantal facturen	Som fact.	Aantal facturen
<b>1 Bestuur &amp; overhead</b>	<b>3.383.490</b>	<b>2.433</b>	<b>6.373.498</b>	<b>4.018</b>
101			-	4
Bestuursonderst. College van B&W			-	2
College van B&W			-	2
102	382.963	7	420.500	1
Publiekszaken	382.963	7	420.500	1
103	25.363	5	89.100	1
Beheer overige geb.en gronden	25.363	3	89.100	1
Verstelbare bureaus buitenlocaties	-	2		
104	2.758.100	2.389	5.286.098	3.997
Overhead	49.540	122	5.278.400	71
Overhead bedrijfsvoering	768.800	337	32	718
Overhead Beheer Openbare ruimte	-2.759	49	2.795	326
Overhead Bestuursstaf	114.219	50	-33	200
Overhead Civiele Werken en Verkeer	-2.596	78	21	47
Overhead Directie	127.477	11		
Overhead Inwoners en Ondernemers	168.712	355	1	1.168
Overhead ruimtelijke Ontwikkeling	7.769	418	1.977	394
Overhead Samenleven	297	608	-37	678
Overhead: Facilitair	20.546	167	3.126	21
Overhead: ICT	1.272.208	168	-184	374
Overhead: transitiekosten BUCH	233.887	26		
105			7.800	1
Geldleningen			7.800	1
107			7.800	1
Algemene uitkering gemeentefonds			7.800	1
108			346.600	5
Leges APV			71.400	1
Leges basisregistratie personen			68.800	1
Leges Burgerlijke stand			68.800	1
Leges Reisdocumenten			68.800	1
Leges Rijbewijzen			68.800	1
109			25.200	1
Vennootschapsbelasting (vpb)			25.200	1
112	10.235	31	118.400	3
Handhaving	-0	30	118.400	3

Openbare orde en veiligheid	10.235	1		
162			14.400	1
Uitgaven belasting. eigend en gebr.			14.400	1
Bedrijven OZB				
164	206.830	1	57.600	3
Uitgaven overige belastingen	206.830	1	57.600	3
<b>2 Verkeer</b>	<b>26.433</b>	<b>1</b>	<b>196.300</b>	<b>7</b>
21	26.433	1	192.200	6
Gladheidsbestrijding			-	4
Openbaar vervoer			5.600	1
Verkeersmaatregelen	26.433	1		
Wegen straten en pleinen			186.600	1
22			4.100	1
Parkeerbeleid			4.100	1
<b>3 Economische Zaken</b>			<b>103.400</b>	<b>2</b>
31			56.000	1
Economische zaken			56.000	1
33			47.400	1
Markten			47.400	1
<b>4 Onderwijs</b>			<b>120.300</b>	<b>3</b>
41			105.800	2
Onderwijshuisvesting			102.000	1
Openbaar basisonderwijs			3.800	1
42			14.500	1
Onderwijsbeleid en leerlingzaken			14.500	1
<b>5 Sport</b>	<b>65.678</b>	<b>4</b>	<b>515.900</b>	<b>6</b>
	<b>65.678</b>	<b>4</b>	<b>515.900</b>	<b>6</b>
51			46.500	1
Sportbeleid en activering			46.500	1
52			15.200	1
Sportaccommodaties			15.200	1
53	6.875	1	200.700	2
Cultuurpres.cultuurprod.cultuurpartic.	6.875	1	51.200	1
Evenementen en volksfeesten			149.500	1
55			72.000	1
Cultureel erfgoed			72.000	1
57	58.804	3	181.500	1
Openbaar groen en openluchtrecre. BOR	36.487	2	181.500	1
Openbaar groen en openluchtrecre. WB	22.317	1		
<b>6 Zorg, Participatie en Inkomen</b>	<b>2.437.188</b>	<b>44</b>	<b>2.623.600</b>	<b>11</b>
62	888.571	4	1.433.100	1
Eerstelijnsloket wmo en jeugd	888.571	4	1.433.100	1
63	174.221	4	276.300	1
Bijstand aan zelfstandigen			276.300	1
Wet Werk Bijst. ink.deel jonger 65 jr	174.221	4		
64	165.743	6	173.000	1



Participatiebudget re-integratie	165.743	6	173.000	1
65	194.004	4	137.100	1
Sociale werkvoorziening	194.004	4	137.100	1
66	685.208	16	403.300	5
Huishoudelijke hulp maatw. voorz.			-	2
Instellingen voor gehandicapten	1.744	4		
Maatschappelijk werk	189.694	4	4.800	1
Maatw.voorz. in nat. imm Wmo- begel.	174.699	4	116.200	1
WMO woonb. Samen leven	319.070	4	282.300	1
681	161.432	6	31.700	1
Jeugd en opvoedhulp	-	2		
Veiligh.,jeugddecl.,opvang Jeugd	161.432	4	31.700	1
682	168.008	4	169.100	1
PGB Jeugd	168.008	4	169.100	1
<b>7 Civiele Werken</b>	<b>258.856</b>	<b>133</b>	<b>553.819</b>	<b>350</b>
72			57.200	2
Afwatering en waterkering			3.700	1
Riolering			53.500	1
73	258.856	133	423.619	346
Huishoudelijk afval	258.856	133	423.619	346
74			44.200	1
Milieubeheer			44.200	1
75			28.800	1
Begraafplaatsen			28.800	1
<b>8 Ruimtelijke Ordening</b>	<b>1.410.579</b>	<b>76</b>	<b>1.222.500</b>	<b>20</b>
81	834.830	30	112.900	10
Bestemmingsplannen			18.800	1
Invoering omgevingswet			5.400	2
Ruimtelijke ordening	834.830	30	88.700	7
82	47.834	3	107.500	1
Bouwgrondexploitatie	47.834	3	107.500	1
83	527.916	43	1.002.100	9
Omgevingsvergunningen	-0	32	644.800	1
Uitg. woningen uitvoering Wet WOZ			72.000	7
Woningbouw Algemeen	527.916	11		
Woningexploitatie			285.300	1
<b>Eindtotaal</b>	<b>7.582.224</b>	<b>2.691</b>	<b>11.709.316</b>	<b>4.417</b>

## Bijlage 7. Checklist dossieronderzoek

Checklist Inhuur derden – BUCH-gemeenten en werkorganisatie, Nr: .....

Wat	Check	Opmerkingen
• Algemeen: organisatie (gemeente/BUCH)		
• Afdeling/cluster/sector		
• Periode		
• Opdrachtnemer		
• Probleemstelling geformuleerd?		
• Doelstelling geformuleerd?		
• Opdracht geformuleerd?		
• Noodzaak aangetoond:		
○ Alternatieven onderzocht, binnen/buiten de afdeling *		
○ In kaart gebracht indien gebruik gemaakt wordt van de alternatieven:		
▪ (On)Toereikendheid (bijv. capaciteit, expertise)		
▪ Gevolgen		
▪ Risico's in kaart gebracht van alternatieven		
○ Gevolgen/risico's in kaart gebracht als niet gebruik wordt gemaakt van inhuur derden		
• Bij inhuur derden onderzocht of mogelijkheden waren tot invulling via:		
○ Stage		
○ Inlenen bij collega-gemeenten		
○ Detachering via collega-gemeenten		
○ Via netwerk van afdeling of HR		
○ ...		
• Afstemming met HR geweest?		
• Afstemming met control geweest?		
• Welke functionaris heeft toestemming verleend?		
• Aard (advies, onderzoek, personeel, interim management)		
• Geboekt op (ingeleend personeel, vacatures, stage, ziekte, piek of projecten)		
• Geboekt op Verbeterplan?		
• Duur en omvang (fte)		
• Budget (€) totaal		
• Uurtarief (€)		
• VOG nodig en aanwezig?		
• Aanbestedingsprocedure gevolgd? (bestek met selectie-eisen, gunningscriteria geformuleerd, aantal offertes opgevraagd?)		
• Volledig contract gesloten?		
• Niveau van de ingehuurde expertise (junior/medior/senior)		
• Tussentijdse contact- en evaluatiemomenten?		
• Evaluatie (meerwaarde aangetoond, controle eindproduct, prijs/kwaliteitverhouding, overschrijding budget, doelstelling gehaald?)		
• Borging van kennis?		

\* (tijdelijke herverdeling van taken, wijzigingen in taakstelling/ efficiëntieverbetering/aanpassing van prioritering, overcapaciteit, herplaatsingskandidaten, re-integratiekandidaten, tijdelijke urenuitbreiding, nieuwe uitdaging voor medewerkers, ...)?