

Rekenkamercommissie Almelo



Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Stadhuisplein 1
7607 EK Almelo

telefoon: (0546) 54 11 11
e-mail: gemeente@almelo.nl
internet: www.almelo.nl

Aan de leden van de raad van de gemeente Almelo
en aan het College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Almelo

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		2011/26758	21 september 2011
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	
1	1765	A.A. de Boer	

Onderwerp

Aanbieding onderzoeksrapport vervolgonderzoek inhuur derden

Geachte raadsleden en leden van het College,

Hierbij bieden wij u aan het rapport inzake het vervolgonderzoek naar de inhuur van derden in de gemeente Almelo. Het betreft een onderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport "Onderzoek inhuur derden in de gemeente Almelo" uit 2006.

Het rapport is voor ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. De reactie van het College van Burgemeester en Wethouders alsmede het nawoord van de Rekenkamercommissie zijn aan het rapport toegevoegd.

De Rekenkamercommissie biedt het rapport ter kennisgeving aan. De gemeenteraad kan zelf besluiten of ze het wenselijk acht het rapport te behandelen. De Rekenkamercommissie is desgewenst bereid een schriftelijke of mondelinge toelichting aan de raad te geven.

Het rapport treft u in digitale vorm aan. Op verzoek kunt u een gedrukte versie van het rapport aanvragen en ontvangen. U kunt zich dan wenden tot de secretaris van de RCA, de heer A. de Boer (te bereiken in kamer 00.17.a, per e-mail a.deboer@almelo.nl of telefonisch op toestel 1765).

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamer Commissie Almelo,

Drs. W.J. Oosterveld-Sanders, voorzitter

Vervolgonderzoek Inhuur van Derden

Onderzoek naar de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport "Onderzoek inhuur derden in de gemeente Almelo" uit 2006.

Almelo, 20 september 2011

1. Inleiding

In 2005 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Almelo een onderzoek gedaan naar de omvang van en werkwijze bij de inhuur van derden door het gemeentebestuur en naar de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan.

In de rapportage kwam de rekenkamercommissie met een vijftal concrete aanbevelingen ter verbetering van de bestaande praktijk rond de inhuur van derden. Deze aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn door de gemeenteraad overgenomen en het College heeft toegezegd de aanbevelingen te zullen implementeren (raadsvergadering van 10 januari 2006). De vijf aanbevelingen en de daarbij behorende conclusies behelzen:

Conclusies			Aanbevelingen
Bij de gemeente is er geen sprake van een visie en beleid, specifiek gericht op de inhuur van derden. Het ontbreekt aan een duidelijke sturing en aan specifieke informatie, waardoor de inhuur van derden weinig transparant, beheersbaar en toetsbaar is. Er is wel sprake van afgeleide regelgeving, zoals het handboek inkoop.	→	1.	Het op korte termijn opstellen van een gemeentelijke visie en een beleidskader.
Met het financieel administratief systeem (van voor 2006) is het niet mogelijk om op eenvoudige en eenduidige wijze de kosten van inhuur van derden te tonen. De financiële administratie is hierop niet ingericht.	→	2.	Het opstellen van een functionele categorie-indeling en deze inpassen in het nieuwe financiële systeem.
	↘	3.	Bij de implementatie van een nieuwe categorie-indeling zorgen voor een duidelijk tijdspad, draagvlak en instructies voor budgethouders en de financieel-administratieve ondersteuning.
De inhuurdossiers bleken vaak niet volledig. Daardoor is moeilijk na te gaan welke afwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze van de opdrachtnemer, of er sprake is geweest van een formele opdrachtverlening en welke veranderingen en afwijkingen zich tijdens de uitvoering hebben voorgedaan, zoals een extra opdrachtverstrekking. Evenmin zijn duidelijke déchargeverleningen en evaluaties in de dossiers aangetroffen.	→	4.	Duidelijke regels voor dossiervorming opstellen, zodoende dat het verloop van de inhuur kan worden gereconstrueerd en kan worden nagegaan of aan de regels is voldaan.
	↘	5.	Regels opstellen voor dossiervorming in de vorm van een checklist of handleiding beschikbaar stellen aan betrokken ambtenaren.

De raad heeft aanvullend op de aanbevelingen het College opgedragen binnen de lopende raadsperiode (januari – maart 2006) met een notitie te komen waarin de aanbevelingen nader zouden worden uitgewerkt. Op 26 september 2006 is in het College een ambtelijke nota met betrekking tot de uitwerking van de aanbevelingen vastgesteld. In deze nota is het begrippenkader nader omschreven en zijn er enkele maatregelen genoemd om de aanbevelingen uit te kunnen voeren. De raad is van de nota in kennis gesteld. De nota heeft van 28 september tot 26 oktober 2006 voor de raadsleden ter inzage gelegen. Er zijn geen reacties op de nota gegeven.

In 2009 heeft de rekenkamercommissie besloten om door een kort vervolgonderzoek vast te stellen of de aanbevelingen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. Op 28 januari 2010 is het plan van aanpak naar de gemeenteraad gestuurd.

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd. Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn betrokken geweest de externe leden Fons Gloerich en Elias de Haan, alsmede de secretaris / onderzoeker André de Boer.

De uitvoering van het onderzoek heeft enige vertraging opgelopen. In de loop van het onderzoek heeft de gemeente Almelo in het kader van het collegeakkoord en de daaruit voortvloeiende takenanalyse en organisatieontwikkeling het onderzoek "vermindering externe inhuur" als onderdeel van het project "flexibiliteit en mobiliteit van medewerkers in een krimpende organisatie" opgestart en een externe vacaturestop annex kritische beoordeling van de inhuur van extern personeel afgekondigd. Ontwikkelingen die de RCA in het kader van het onderzoek van belang achtte en in het verdere verloop van het onderzoek betrokken heeft.

Daarnaast heeft de gemeenteraad op 11 november 2010 door middel van een motie het College opgedragen om een maandelijkse rapportage met betrekking tot externe inhuur te ontwikkelen. De uitvoering van deze motie heeft de RCA eveneens in het kader van het onderzoek gevolgd.

In hoofdstuk 2 zijn het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen beschreven en in hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het onderzoek aan de hand van de zes onderzoeksvragen weergegeven. Tenslotte zijn in hoofdstuk 4 enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2. Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het vervolgonderzoek is als volgt geformuleerd:

Vaststellen of de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie van oktober 2005, zoals aangenomen door de gemeenteraad en onderschreven door het College, daadwerkelijk hefboom voor verbetering zijn geweest.

De hoofdvraag bij dit onderzoek luidt:

Is er een visie en zijn er beleidskaders opgesteld ten aanzien van de inhuur van derden en hoe luiden deze?

Daaraan zijn de volgende deelvragen gekoppeld:

1. Is er een functionele categorie-indeling gemaakt en is deze ingepast in het financiële systeem?
2. Is er bij de implementatie van de nieuwe categorie-indeling gezorgd voor een duidelijk tijdspad en is er gezorgd voor instructies bij de budgethouders en de financieel-administratieve ondersteuning?
3. Zijn regels voor dossiervorming zodanig dat inhuur kan worden gereconstrueerd?
4. Zijn de regels voor dossiervorming beschikbaar gesteld aan de betrokken ambtenaren?
5. Kan per type inhuur een overzicht worden gegeven van de financiële omvang over de jaren 2006-2008?
6. Heeft gedurende 2008 en 2009 de inhuur van derden plaatsgevonden conform de visie?

Aan de hand van gesprekken met de meest betrokken ambtenaren en op basis van analyse van de sindsdien verschenen beleidsnota's en andere relevante documenten zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Gesproken is met:

- De heer H.J.A. Meutstege (adviseur inkoop) op 28 augustus 2009.
- De heer F.A. van der Laan (teamleider Ruimtelijke Ontwikkeling) op 28 augustus 2009.
- De heren H.J. Nijkamp (hoofd afdeling Stadsbeheer) en J.H.L. Rijper (teamleider Openbare Ruimte) op 4 september 2009.
- De heer A. Woltersom (adviseur P&O) op 4 september 2009.
- De heer F.P. Dirven (concernprojectleider) op 11 september 2009.
- De heer R.A. ten Thij (senior adviseur financiële dienstverlening) op 29 april 2010.
- Mevrouw H.G. Vehof (adviseur P&O) op 18 juli 2010.

3. Bevindingen

3.1 Onderzoeksvraag 1:

Is er een functionele categorie-indeling gemaakt en is deze ingepast in het financiële systeem?

Uitgangspunt voor inhuur derden voor de gemeente Almelo is de nota Sturen op inhuur (2006). Daarin wordt op pagina 2 de volgende definitie van inhuur gegeven:

“Onder inhuur verstaat het College het inhuren van personeel en deskundigheid om gemeentelijke doelstellingen te realiseren. “Derden” zijn rechtspersonen (bedrijven en instellingen) en natuurlijke personen die arbeid leveren om gemeentelijke taken uit te [kunnen] voeren, waarop door de gemeente mede wordt gestuurd.”

De gemeente Almelo onderscheidt in de nota (pagina 2) twee categorieën inhuur derden: (1) extern personeel en (2) externe adviseurs. Volgens de nota is de definitie zo gekozen dat daarmee duidelijk wordt gemaakt dat externe inhuur niet hetzelfde is als “uitbesteding van werkzaamheden” of het verstrekken van subsidies.

Onder (1) extern personeel worden in de nota verstaan personen, die niet in dienst zijn van de gemeente, terwijl er wel een gezagsrelatie bestaat. In de nota (pagina 3) worden de volgende categorieën van extern personeel genoemd:

- a. interim-management;
- b. tijdelijke krachten binnen de formatie (dan gaat het bijvoorbeeld om tijdelijke vervanging tijdens ziekte of zwangerschap, of ter tijdelijke vervulling van een functie waarvoor een vacature bestaat);
- c. tijdelijke krachten buiten de vastgestelde formatie (worden ingezet bij projecten waarvoor budget beschikbaar is gesteld via de begroting of een raads- of collegebesluit).

Onder (2) externe adviseurs wordt verstaan: deskundigen met wie geen directe gezagsrelatie bestaat. Te onderscheiden valt:

- a. inhuur ten behoeve van intern gericht advies (gericht op de gemeentelijke organisatie) en
- b. advisering gericht op de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen, met name in projecten.

Nadrukkelijk wordt in de nota Sturen op inhuur (pagina 4) bepaald dat het uitbesteden van gemeentelijke taken en de inkoop van diensten niet onder inhuur van derden worden gerekend. Het gaat hierbij om alle inhuur van diensten, waarbij sprake is van

verzelfstandiging van gemeentelijke taken en waarbij is besloten dat deze door een derde instantie c.q. bedrijf kunnen worden uitgevoerd. Bij deze vormen is er sprake van "uitbesteding van werkzaamheden" en de relatie met de gemeente is in een contract vastgelegd of statutair geregeld. Bij inkoop van diensten is er veelal sprake van een inkoop van een totaalpakket, waar de personele component onderdeel van uitmaakt.

In de nota is de volgende visie van het College en het management neergelegd. Het College vindt het belangrijk om de uitvoering van de gemeentelijke taken in beginsel met eigen medewerkers te doen, waar dit mogelijk en efficiënt is. Voor werkzaamheden die niet het primaire werkterrein van de gemeente betreffen wordt een keuze gemaakt welke wijze van uitvoering het meest optimaal is. Zo zijn schoonmaak van onder meer het stadhuis en de catering uitbesteed. Maar soms wordt om verschillende redenen voor inhuur van externen gekozen. Dan gaat het om (zie pagina 5 van de nota Sturen op inhuren):

- inzet van Soweco bij het team Groen Uitvoering; de gemeente werkt met een dalbezetting van medewerkers in dienst van de gemeente. Daarnaast worden medewerkers van Soweco ingezet bij het groenonderhoud. Feitelijk is hier sprake van uitbesteden van regulier werk, maar dit wordt binnen de organisatie beschouwd als inleen van personeel.
- inhuur van specifieke eenmalige deskundigheid. Het is voor de gemeente niet rendabel om dergelijke experts zelf in huis te hebben: de expertise is niet permanent nodig en naast de salariskosten zijn ook de intensieve scholingskosten te hoog in verhouding met de benodigde inzet.

In de financiële administratie is sinds het in gebruik nemen van het nieuwe financiële systeem Decade in 2006 rekening gehouden met een indeling naar categorieën ten aanzien van inhuur extern personeel, te weten:

1. (grootboekrekening 43001) interim-management
2. (grootboekrekening 43002) inhuur tijdelijke krachten binnen de formatie
3. (grootboekrekening 43003) inhuur buiten de vastgestelde formatie
4. (grootboekrekening 43004) inhuur personeel Soweco

De inhuur van externe adviseurs wordt in de financiële administratie op een afzonderlijke kostenrekening (nummer 43435 kosten extern advies) bijgehouden. Daarbij is geen onderscheid aangebracht naar de in de nota van 2006 aangegeven onderverdeling naar intern gericht advies en advisering gericht op de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen. Inzicht in de verscheidenheid van de inhuur van externe adviseurs blijft achterwege.

Het antwoord op onderzoeksvraag 1 luidt dat de gemeente Almelo een functionele categorie-indeling voor de inhuur van extern personeel heeft gemaakt en in de financiële administratie heeft opgenomen.

Voor de inhuur van externe adviseurs is geen verdere onderverdeling toegepast. Niet duidelijk is waarom er geen verdere onderdeling hierin is aangebracht. De RCA is van oordeel dat de gemeente Almelo zich niet heeft gehouden aan de gemaakte indeling zoals in de nota Sturen op inhuur uit 2006 is opgenomen.

3.2 Onderzoeksvraag 2.

Is er bij de implementatie van de nieuwe categorie-indeling gezorgd voor een duidelijk tijdspad en is er gezorgd voor instructies bij de budgethouders en de financieel-administratieve ondersteuning?

In de visienota worden de volgende maatregelen genoemd:

1. Met ingang van 1 januari 2006 te werken met het eenduidige begrippenkader zoals in deze nota vermeld;
2. Voortaan een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen inhuur derden en uitbesteding van taken.
3. De financiële administratie en rapportage wordt vanaf 1 januari 2006 op basis van deze indeling verzorgd.
4. Uit een nog uit te voeren procesanalyse en uit procesbeschrijvingen zal blijken welke maatregelen nodig en mogelijk zijn om tot verbetering van de dossiervorming te komen.

De maatregelen 1 tot en met 3 als genoemd in de notitie zijn uitgevoerd. Er is een eenduidig begrippenkader van wat men onder inhuur derden verstaat. Er wordt onderscheid gemaakt tussen extern personeel en externe adviseurs. Uitbestede gemeentelijke taken en inkoop van diensten vallen niet onder de noemer van inhuur derden.

Met de invoering en inrichting van het nieuwe financiële systeem Decade met ingang van 1 januari 2006 is rekening gehouden met de categoriale indeling van extern personeel en externe adviseurs.

Bij de implementatie van de nieuwe categorie-indeling is geen sprake geweest van een duidelijk tijdspad van invoering met bijbehorende instructies. De categorie-indeling is in 2006 in het nieuwe financieel systeem Decade opgenomen en vanaf het jaar 2006 is er binnen de ambtelijke organisatie gewerkt met de nieuwe indeling.

Van alle vormen van inhuur van derden die de gemeente Almelo onderscheidt zijn voor de categorieën inhuur derden en het inhuren van uitzendkrachten procesbeschrijvingen

opgesteld (gedateerd op 13 juni 2007). Op het intranet van de gemeentelijke organisatie bevindt zich een procedurebeschrijving met instructies in de vorm van een soort stappenplan en een handreiking met formulier hoe men dient om te gaan met de inhuur van derden. Het intranet inclusief de site over de inhuur van derden is voor iedere leidinggevende en medewerker toegankelijk. Daarbij is er ook aandacht besteed aan de dossiervorming. Bij inhuur van personeel (binnen en buiten de formatie) worden de stukken betreffende de inhuur gearcheveerd bij personeel&organisatie (P&O). Bij tijdelijke inhuur van interim management en externe adviseurs worden de desbetreffende stukken bij de documentaire informatievoorziening (DIV) gearcheveerd volgens de dossierrichtlijnen in het handboek inkoop (januari 2006, pagina 36).

Het antwoord op onderzoeksvraag 2 luidt dat de gemeente Almelo met de invoering van een nieuw financieel systeem in 2006 een categorie-indeling met een duidelijk begrippenkader heeft toegepast. Er zijn instructies in de vorm van een stappenplan en proces- en procedurebeschrijvingen opgesteld. Deze zijn voor iedere leidinggevende en medewerker binnen de ambtelijke organisatie beschikbaar.

3.3 Onderzoeksvraag 3.

Zijn regels voor dossiervorming zodanig dat inhuur kan worden gereconstrueerd?

In de procedure inhuur derden worden verschillende regels voor dossiervorming gegeven, met name die van de externe adviseurs is het meest uitvoerig en er wordt verwezen naar dossierrichtlijnen in het handboek inkoop (januari 2006, pagina 36).

3.4 Onderzoeksvraag 4.

Zijn de regels voor dossiervorming beschikbaar gesteld aan de betrokken ambtenaren?

Voor de instructies zie de handreiking en het formulier inhuur derden (voor iedereen beschikbaar op intranet) en zie ook de procesbeschrijving inhuur derden zoals beschreven onder 3.2.

De visie en de daaruit voortvloeiende maatregelen hebben effect gesorteerd, mede omdat de gemeente Almelo drastisch moet bezuinigen. Zo moeten alle vacatures, alsmede de inhuur van extern personeel, worden gemeld bij het directieteam (DT). Een verzoek om derden in te mogen huren moet altijd worden gericht aan het directieteam, vergezeld van een advies van P&O.

Op basis van een steekproef kon de RCA vaststellen dat aanvragen inderdaad vergezeld gaan van een P&O advies en dat op deze aanvragen afzonderlijk is beslist door het DT. Overigens werd op al deze onderzochte aanvragen positief beslist.

3.5 Onderzoeksvraag 5.

Kan per type inhuur een overzicht worden gegeven van de financiële omvang over de jaren 2006-2008?

Door het team financiële dienstverlening zijn uit het financieel systeem overzichten over het verloop van de inhuur extern personeel opgesteld en aan de RCA ter beschikking gesteld. Daarnaast heeft de adviseur inkoop overzichten per crediteur en per afdeling/budgethouder opgesteld. Deze overzichten hebben gediend om inzicht te krijgen in welke mate gebruik wordt gemaakt van extern personeel en externe adviseurs.

De financiële effecten inhuur van extern personeel luiden als volgt:

(Het gevraagde overzicht is uitgebreid met cijfers over de jaren 2009 en 2010.)

Tabel 1:

Werkelijk verloop inhuur extern personeel 2006 t/m 2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
Bedragen in euro's					
Interim management	19.765	97.078	669.114	226.901	45.393
Binnen formatie	2.476.354	3.649.814	4.717.707	3.966.924	2.751.753
Buiten formatie	2.965.704	3.384.265	3.294.587	3.698.698	2.375.686
	5.461.823	7.131.157	8.681.408	7.892.523	5.172.832
Soweco	1.322.048	1.871.161	2.641.206	2.548.682	2.305.819
Totaal	6.783.871	9.002.318	11.322.614	10.441.205	7.478.651
Binnen formatie = piekbelasting, ziekte, uitzendkrachten					
Buiten formatie = met name projecten en gespecialiseerde inhuur					
Soweco = bij piekmomenten groenonderhoud					

Bron: team Financieel Beleid, januari 2011

Het verloop over de jaren 2006 tot en met 2010 laat een zeer wisselend verloop zien. Met name de inhuur "binnen de formatie" en "buiten de formatie" is wisselend. De inhuur "binnen de formatie" is sterk afhankelijk van de bezetting van de capaciteit op de afdelingen bij piekbelastingen, ziekte van medewerkers en niet opgevolgde vacatureruimte. Deze vorm van inhuur laat zich moeilijk voorspellen en kent als zodanig een grillig verloop.

De kosten van extern advies zijn in onderstaand overzicht opgenomen.

Tabel 2:

Werkelijk verloop kosten extern advies 2006 t/m 2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
Bedragen in euro's Extern advies	2.081.799	2.947.185	4.006.492	3.386.238	2.151.155

Bron: team Financieel Beleid, juni 2011

In de raadsvergadering van 11 november 2010 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen met de strekking dat het College zo spoedig mogelijk een maandelijkse rapportage met betrekking tot de externe inhuur dient te ontwikkelen en de commissie Planning&Control te verzoeken de maandelijkse rapportage als vast agendapunt in haar vergadering op te nemen. De uitwerking van de motie heeft volgens de commissie P&C tot dusverre nog niet geleid tot een inzichtelijke rapportage. In een uitgebrachte rapportage zijn overzichten met betrekking tot aantallen en bedragen op afdelingsniveau, begrote en werkelijke bedragen op concernniveau en verhoudingsgetallen tussen eigen personeel en inhuur personeel opgenomen. De commissie Planning&Control heeft in de vergadering van 8 maart 2011 vastgesteld dat de rapportage niet goed beoordeeld kan worden en dat het niet duidelijk was waarop met het overzicht gestuurd wordt op de inhuur van personeel. Het College heeft toegezegd dat de rapportage zal worden aangepast overeenkomstig de wensen van de commissie Planning&Control. Voorts heeft het College aangegeven maandelijks, gedurende de looptijd van de takenanalyse 2011-2014, een geactualiseerde rapportage over de taakstelling, formatie en personele bezetting te verstrekken.

De RCA is met de commissie Planning&Control eens dat de overzichten met betrekking tot inhuur derden nog verbeterd kunnen worden. Zo kan naar de opvatting van de RCA een verfijning worden aangebracht in de categorieën van inhuur. Op dit moment worden, zo constateert de RCA al eerder in dit rapport, de kosten van externe adviseurs en een onderverdeling ervan in zijn geheel niet meegenomen. Externe adviseurs zijn tenslotte ook een vorm van inhuur (van deskundigheid).

Het Ministerie van Financiën brengt jaarlijks met de rijksbegrotingsvoorschriften een bijlage uit met betrekking tot de indeling en de kosten van externe inhuur. De Rijksoverheid onderscheidt een 8-tal categorieën van extern inhuur¹. Het is te overwegen voor de definitie en indeling van externe inhuur aansluiting te zoeken bij de rijksbegrotingsvoorschriften. Dan kan het vraagstuk externe inhuur meer vanuit een (landelijke) normering worden uitgewerkt. Een gemeenschappelijke definitie zorgt er tevens voor dat kosten op een juiste, onderscheidende manier worden geregistreerd (en minder risico op vervuiling daarvan).

¹ Deze categorieën zijn: (1) interim-management, (2) organisatie- en formatieadvies, (3) beleidsadvies, (4) communicatieadvies, (5) juridisch advies, (6) advisering opdrachtgevers automatisering, (7) accountancy, financiën en administratieve organisatie, (8) uitzendkrachten (formatie en piek). Bron; Ministerie van Financiën, Bijlage Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur (2011), pagina 13.

Het antwoord op onderzoeksvraag 5 waarin gevraagd wordt naar een overzicht van de financiële omvang per type inhuur luidt dat de gemeente Almelo uit het financieel systeem overzichten met betrekking tot het verloop van de kosten van inhuur extern personeel genereert. De verstrekte overzichten zijn volgens de commissie Planning&Control nog onvoldoende van inzicht en kwaliteit en sluiten niet aan bij wat de raad gevraagd heeft. De RCA is van mening dat de huidige categorie-indeling van inhuur derden opnieuw moet worden bezien en daarbij kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij de rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën.

3.6 Onderzoeksvraag 6.

Heeft gedurende 2008 en 2009 de inhuur van derden plaatsgevonden conform de visie?

Inhuur van personeel is steekproefsgewijs (bij team Personeel&Organisatie) onderzocht. Daaruit is gebleken dat de procedure is gevolgd, dat een verzoek tot inhuur vergezeld is geweest van een advies van Personeel&Organisatie en dat over het verzoek met betrekking tot inhuur extern personeel individueel door de directie is beslist. Dat houdt overigens niet altijd in dat de uitgaven voor inhuur dalen. Vanaf 2009 lijkt sprake te zijn van een neerwaartse trend.

4. Conclusies en aanbevelingen

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat het College van B en W van Almelo de toezeggingen naar aanleiding van het onderzoek van de RCA over inhuur derden uit 2005 gestand heeft gedaan. Daarmee is naar het oordeel van de RCA het inhuren van derden beter beheersbaar geworden. De gemeente Almelo maakt bewuster dan voorheen de afweging om in specifieke gevallen expertise in te huren of te recruteren uit eigen geledingen. Zo zijn een procedure en instructies hoe om te gaan met inhuur derden opgesteld en naar het oordeel van de RCA wordt in de praktijk hiernaar gehandeld.

Het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek of er een visie is en beleidskaders zijn opgesteld ten aanzien van inhuur van derden luidt dat er in 2006 een visie met een begrippenkader in de vorm van een nota (nota Sturen op inhuur) is opgesteld. Aan te bevelen is om na te gaan of de gehanteerde categorie indeling uit 2006 in 2011 nog voldoet aan de wensen van de raad en het College om te kunnen sturen op de inhuur van derden. Daarbij kan bijvoorbeeld aansluiting worden gezocht bij de Rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën.

Bijlage: geraadpleegde bronnen

- Gemeente Almelo, 2006, nota "Sturen op inhuren"
- Gemeente Almelo, januari 2006, handboek inkoop
- Gemeente Almelo, 13 juni 2007, procesbeschrijving inhuur derden
- Gemeente Almelo, 18 maart 2010, nota "Vacaturestop"
- Gemeente Almelo, augustus 2010, notitie "Analyse externe inhuur"
- Gemeente Almelo, 11 november 2010, motie van fractie van de PvdA betreffende de externe inhuur gemeente, aangenomen in de raadsvergadering van 11 november 2011
- Gemeente Almelo, 31 januari 2011, rapportage inhuurpersoneel 2010
- Gemeente Almelo, 24 mei 2011, raadsbrief met betrekking tot de motie PvdA inzake reductie personele formatie in relatie tot externe inhuur personeel.
- Gemeente Almelo, 8 maart 2011, verslag vergadering commissie Planning&Control van 8 maart 2011.
- Ministerie van Financiën, 21 september 2010, Bijlage Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur (2011).

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
	2011/19916	2011/24681	13 september 2011
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	
	0546-541309	R.A. ten Thij	

Onderwerp

Reactie College van B&W op vervolgonderzoek Inhuur van Derden

Geachte rekenkamercommissie,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport 'Vervolgonderzoek Inhuur van Derden' van 30 juni 2011 en maken graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren. Na ambtelijk overleg met de heer De Boer is de ons toegestuurde conceptversie van het rapport op een aantal onderdelen aangepast. Met dit schrijven reageren we op de bijgestelde versie van het rapport die de heer De Boer ons 24 augustus heeft gemaïld.

We zijn content met de uitkomst van uw onderzoek. Het toont ondubbelzinnig aan dat de energie die we de afgelopen jaren hebben gestopt in het verbeteren van de brede financiële functie inmiddels ook tot zichtbare resultaten leidt.

In algemene zin constateren we dat de doorlooptijd van het onderzoek aanzienlijk is geweest. Dit heeft het voordeel dat de mogelijkheid aanwezig is om recente ontwikkelingen mee te nemen. Gezien de geraadpleegde bronnen is uw laatste informatiebron de raadsbrief die het college van B&W 24 mei 2011 naar de gemeenteraad gestuurd heeft. Opvallend is dat de gevoerde inhoudelijke gesprekken met medewerkers in 2009 en de eerste helft van 2010 hebben plaatsgevonden en geen recente opvolging hebben gekregen.

We missen in uw rapportage daarom een aantal recente ontwikkelingen. Dit vinden we jammer omdat er juist op het terrein van inhuur van derden enkele nieuwe ontwikkelingen te melden zijn. In de eerste plaats vindt er m.i.v. maart 2011 een proef plaats met het vastleggen van verplichtingen. Deze proef spitst zich specifiek toe op het vastleggen van verplichtingen voor inhuur van medewerkers. Voor dit deelgebied van de financiële administratie is gekozen vanwege het feit dat:

- Er grote bedragen gemoeid zijn met het inhuren van personeel.
- Er een voortdurende behoefte bestaat aan management (beheers) informatie op dit terrein.
- Er een beperkt aantal inkopers en budgethouders bij betrokken is waarbij echter wel de hele organisatie wordt afgedekt.

Of de proef overigens geslaagd is en welk vervolg aan de proef wordt gegeven, wordt later dit jaar duidelijk.

In de tweede plaats wordt er sinds enkele jaren een zogenaamde inkoopscan gemaakt. Hierbij wordt jaarlijks vanuit de financiële administratie met werkelijke cijfers (achteraf) een overzicht gemaakt van alle crediteuren op basis van artikelgroepen. De informatie die uit deze scan komt is weliswaar in eerste instantie bedoeld voor inkoop adviseurs en management maar een deel van de informatie die hiermee gegenereerd wordt kan prima dienen als voeding voor inzicht in inhuur van extern personeel en extern ingehuurde dienstverlening.

Een derde ontwikkeling is dat de jongste versie van de door ons gebruikte rapportgenerator Cognos de mogelijkheid biedt om bestanden uit verschillende administraties te koppelen. We zijn bezig om overzichten te genereren waarbij gegevens uit financiële- en personeeladministratie worden gecombineerd.

Essentieel bij een goede informatievoorziening is duidelijkheid over de te leveren informatie en de rapportagemomenten. Uit het overleg met de commissie P&C is ons gebleken dat de raad vooral behoefte heeft aan kernachtige rapportages. Met de geleverde maandrapportages wordt hier naar onze mening op dit moment in voorzien.

Naast bovenstaande algemene reactie voelen we behoefte om het rapport op een aantal plekken inhoudelijk te nuanceren c.q. aan te vullen. Deze staan onderstaand beschreven.

Onderzoeksvraag 1:

blz 7

.....Voor de inhuur van externe adviseurs is geen verdere onderverdeling toegepast. Niet duidelijk is waarom er geen verdere onderverdeling is aangebracht. De RCA is van oordeel dat de gemeente Almelo zich niet heeft gehouden aan de gemaakte indeling zoals in de nota Sturen op inhuur uit 2006 is opgenomen.....

We willen op dit onderdeel aanvullen dat boekingen in het financiële informatiesysteem niet alleen worden onderverdeeld naar kostensoorten, maar tevens naar kostenplaatsen en projecten. Bij de inrichting van het financieel informatiesysteem is de principiële keuze gemaakt om gegevens zo min mogelijk dubbel vast te leggen. Het onderscheid intern gericht advies versus advisering gericht op de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen is binnen de kostensoorten weliswaar niet direct inzichtelijk maar kan vanuit de invalshoek kostenplaatsen met enige inspanning wel degelijk inzichtelijk worden gemaakt. Bij het beantwoorden van de vraag of een rapport via een standaardoverzicht ontsloten moet worden speelt met name de vraag hoe vaak de betreffende informatie geleverd moet worden en hoeveel moeite (kosten) gepaard gaan met het incidenteel dan wel structureel ontsluiten van informatie. Wij zijn van mening dat het niet nodig is om de te gebruiken set kostencategorieën uit te breiden. Het bedoelde onderscheid kan, wanneer gewenst, uitstekend op andere wijze inzichtelijk gemaakt worden.

Onderzoeksvraag 4:

blz 8-9

..... De visie en de daaruit voortvloeiende maatregelen hebben effect gesorteerd, mede omdat de gemeente Almelo drastisch moet bezuinigen. Zo moeten alle vacatures, alsmede de inhuur van extern personeel, worden gemeld bij het directieteam (DT). Een verzoek om derden in te mogen huren moet altijd worden gericht aan het directieteam, vergezeld van een advies van P&O. Op basis van een steekproef kon de RCA vaststellen dat aanvragen inderdaad vergezeld gaan van een P&O advies en dat op deze aanvragen afzonderlijk is beslist door het DT. Overigens werd op al deze onderzochte aanvragen positief beslist.....

Op dit onderdeel willen we memoreren dat het instellen van de vacaturestop zelf al een barrière vormt en een regulerend effect heeft in het proces van aanvragen van inhuur van extern personeel. Daarnaast is het wel degelijk voorgekomen dat door het directieteam negatief is beslist op aanvragen.

Onderzoeksvraag 5:

blz 10

..... De commissie Planning&Control heeft in de vergadering van 8 maart 2011 vastgesteld dat de rapportage niet goed beoordeeld kan worden en dat het niet duidelijk was waarop met het overzicht gestuurd wordt op de inhuur van personeel. Het College heeft toegezegd dat de rapportage zal worden aangepast overeenkomstig de wensen van de commissie Planning&Control. Voorts heeft het College aangegeven maandelijks, gedurende de looptijd van de takenanalyse 2011-2014, een geactualiseerde rapportage over de taakstelling, formatie en personele bezetting te verstrekken.....

Tijdens de behandeling van de begroting 2011 heeft de PvdA fractie een motie ingediend met de constatering dat een fors gedeelte van de komende bezuinigingen zal bestaan uit een reductie van de personele formatie. Zij maakt zich zorgen over een mogelijke mismatch tussen behoeften en bezetting die kan leiden tot een teveel aan externe inhuur. De fractie heeft het college van B&W gevraagd een maandelijkse rapportage te ontwikkelen die als signaleringsinstrument voor de raad kan dienen. Naar aanleiding van deze raadsmotie heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden met de commissie P&C. Aan de hand van een *voorbeeld* rapportage is de informatiebehoefte van de raad op het terrein van inhuur nader bekeken. In het gesprek met de commissie P&C van 8 maart 2011 is geconstateerd dat het lastig is om de precieze informatiebehoefte van de raad met betrekking tot inhuurpersoneel te bepalen. Korte tijd later werden raadsragen gesteld over het uitblijven van de toegezegde maandrapportage.

Het college heeft daarom middels raadsbrief van 24 mei 2011 een antwoord gegeven op de raadsmotie. Hierin staat: "De personele bezetting en de wijze waarop de personele formatie wordt ingevuld is primair uitvoering geven aan beleid en daarmee een bevoegdheid van het college van B&W en het ambtelijke management. Vanuit die beleidslijn geredeneerd is het maandelijks informeren van de raad een zware maatregel. De impact van de takenanalyse gaat de komende jaren echter een forse wissel trekken op de ambtelijke organisatie. Wij kunnen ons de bezorgdheid van de raad voorstellen en willen haar tegemoet komen in haar behoefte aan een duidelijke en tijdige signalering door maandelijks een rapportage aan de gemeenteraad te sturen. In de rapportage, die gedurende de looptijd van de takenanalyse 2011-2014 maandelijks wordt verstrekt, worden bezuinigingstaakstelling, formatie en personele bezetting maandelijks geactualiseerd weergegeven." De afgesproken informatie wordt met ingang van mei 2011 maandelijks geleverd aan de raad en is terug te vinden op het RIS.

blz 10-11

..... De RCA is met de commissie Planning&Control eens dat de overzichten met betrekking tot inhuur derden nog verbeterd kunnen worden. Zo kan naar de opvatting van de RCA een verfijning worden aangebracht in de categorieën van inhuur. Op dit moment worden, zo constateert de RCA al eerder in dit rapport, de kosten van externe adviseurs en een onderverdeling ervan in zijn geheel niet meegenomen. Externe adviseurs zijn tenslotte ook een vorm van inhuur (van deskundigheid). Het Ministerie van Financiën brengt jaarlijks met de rijksbegrotingsvoorschriften een bijlage uit met betrekking tot de indeling en de kosten van externe inhuur. De Rijksoverheid onderscheidt een 8-tal categorieën van extern inhuur². Het is te overwegen voor de definitie en indeling van externe inhuur aansluiting te zoeken bij de rijksbegrotingsvoorschriften. Dan kan het vraagstuk externe inhuur meer vanuit een (landelijke) normering worden uitgewerkt. Een gemeenschappelijke definitie zorgt er tevens voor dat kosten op een juiste, onderscheidende manier worden geregistreerd (en minder risico op vervuiling daarvan).....

² Deze categorieën zijn: (1) interim-management, (2) organisatie- en formatieadvies, (3) beleidsadvies, (4) communicatieadvies, (5) juridisch advies, (6) advisering opdrachtgevers automatisering, (7) accountancy, financiën en administratieve organisatie, (8) uitzendkrachten (formatie en piek). Bron; Ministerie van Financiën, Bijlage Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur (2011), pagina 13.

We zijn met u van mening dat informatievoorziening altijd beter kan. Zoals eerder opgemerkt zijn we op diverse plekken bezig met het doorontwikkelen van de informatievoorziening van inhuurpersoneel en externe advisering. Voor een deel is deze al gebaseerd op landelijke normen.

De door de rekenkamercommissie voorgestelde indeling van kosten wordt sinds enkele jaren (jaarlijks achteraf) bij het samenstellen van de inkoopscan gegenereerd. Het ligt voor de hand om deze informatie tevens te gebruiken voor het informeren van de gemeenteraad.

We stellen voor deze aanvullende informatie op het terrein van inhuur van personeel en extern advies op te nemen in de jaarverantwoording 2011 zodat zij onderdeel gaat uitmaken van onze algemene verantwoording via de jaarverantwoording.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Almelo,
de secretaris, de burgemeester,

Rekenkamercommissie Almelo



Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Stadhuisplein 1
7607 EK Almelo

telefoon: **(0546) 54 11 11**
e-mail: **gemeente@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Aan het College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Almelo
Ter attentie van de gemeentesecretaris,
de heer mr. G.A. de Haan

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
13-09-2011	2011/24681	2011/26685	20 september 2011
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	
	1765	A.A. de Boer	

Onderwerp

Reactie rekenkamercommissie op de reactie van het College van B&W inzake
vervolgonderzoek inhuur van derden

Geachte heer de Haan,

Naar aanleiding van uw brief d.d. 13 september 2011, kenmerk 2011/24681, houdende uw reactie op ons rapport 'Vervolgonderzoek Inhuur van Derden', laten wij u het volgende weten.

De RCA dankt u voor uw uitvoerige reactie. Wij delen uw opvatting dat de doorlooptijd van het onderzoek lang is geweest, maar dat daarmee ook de mogelijkheid werd geboden recente ontwikkelingen mee te nemen. U zegt content te zijn met het onderzoek en maakt een paar kanttekeningen. Op enkele daarvan gaan we hieronder kort in.

U laat weten dat er sinds maart 2011 een proef wordt gehouden met het vastleggen van verplichtingen op het terrein van inhuur van derden. Dat is op zich een goede ontwikkeling, maar de resultaten daarvan zijn nog niet bekend. We hopen dat die gunstig uitvallen en dat vervolgens deze wijze van administreren ingang zal vinden.

Ten aanzien van de inkoopscan merkt u op dat deze gegevens prima kunnen dienen als voeding voor inzicht in inhuur van derden. De vraag is echter of die gegevens thans ook in die zin gebruikt worden. Het is onze ervaring dat als er ingewikkelde bewerkingen op gegevens moeten plaatsvinden, het gebruik ervan en de belangstelling ervoor afneemt.

Over de maandelijksse rapportage aan de raad, met de bezuinigingstaakstelling, de formatie en de personele bezetting merken wij op dat die informatie een louter formatieve insteek heeft. Wij zijn van mening dat daarenboven ook een financiële insteek waardevol is, omdat daarmee inzicht wordt geboden in de financiële consequenties van het beleid. Ons is gebleken dat ook de commissie Planning & Control om dergelijke financiële informatie heeft gevraagd.

Over uw opmerkingen ten aanzien van het financiële informatiesysteem op pagina 2 van uw brief merken wij op dat de RCA niet voor overbodige dubbele registratie is. Onze

aanbeveling is: leg gegevens zodanig vast dat op eenvoudige wijze de door de raad gevraagde informatie kan worden gegenereerd. Uw notitie 'Sturen op inhuur' bevat daartoe goede voornemens. Wij constateren dat u de indeling categorieën inhuur van deze notitie niet hebt toegepast.

Tot slot onderschrijven wij uw voorstel (pagina 3 van uw brief) om (thans alleen nog intern beschikbare) informatie op het terrein van inhuur van personeel en extern advies in de jaarverantwoording op te nemen en zo ook de gemeenteraad van deze informatie te voorzien.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamer Commissie Almelo,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'W' and 'J' followed by a long horizontal stroke.

Drs. W.J. Oosterveld-Sanders, voorzitter