DE WADDENEILANDEN

Onderzoek naar externe inhuur op de Waddeneilanden

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden 19 juni 2019

Inhoudsopgave

Inleiding 3
Waarom een onderzoek naar externe inhuur? 3
Wat is het doel en de centrale vraagstelling van het onderzoek? 3
Definitie externe inhuur in dit rekenkameronderzoek 4
Hoe is het onderzoek uitgevoerd? 6
Leeswijzer 7
1 Beleidskaders en regels externe inhuur 8
1.1 Beleidskaders externe inhuur 8
1.2 Regels besluitvorming en financiën externe inhuur 15
1.3 Bevindingen 17
2 Aard en omvang externe inhuur 19
2.1 Omvang externe inhuur 19
2.2 Motieven externe inhuur 22
2.3 Beleidsterreinen externe inhuur 23
2.4 Aanbieders externe inhuur 25
2.5 Inhuur bij andere overheden 26
2.6 Vergelijking cijfers en bevindingen 27
3 Uitvoering van het inhuurproces in de praktijk 29
3.1 Sturing op inhuur in de praktijk 29
3.2 Controle en monitoring 32
3.3 Bevindingen 33
4 Controle door en informatievoorziening voor de raad 35
4.1 Rol van de raad bij externe inhuur 35
4.2 Informatievoorziening voor de raad 37
4.3 Bevindingen 40
5 Conclusies, aanbevelingen en samenvatting rapport 41
5.1 Hoofdconclusies 41
5.2 Bevindingen en (deel)conclusies per thema 42
5.3 Aanbevelingen 48

Bijlage I: Normen voor het onderzoek 51
Bijlage II: Onderzoeksvragen 52
Bijlage III: Lijst van bronnen en van geïnterviewden 53
Bijlage IV: Informatievoorziening aan gemeenteraad 56
Bijlage V: Lessen uit ander onderzoek 58
Bijlage VI: Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamercommissie 60

Inleiding

Waarom een onderzoek naar externe inhuur?

Gemeenten beschikken voor de uitvoering van hun taken over een ambtenarenapparaat. Een deel van de taken en werkzaamheden wordt echter ook wel uitgevoerd door extern personeel of externe bureaus. Gemeenten laten een deel van het werk doen door externe partijen om pieken in werkdrukte op te vangen, i.v.m. ziektevervanging of om gespecialiseerde deskundigheid te verkrijgen die de gemeente niet zelf in huis heeft. Sommige gemeenten kiezen bewust voor inhuur als een manier om de gemeentelijke organisatie flexibeler te maken. In de media en in de gemeentelijke politiek komt de externe inhuur regelmatig aan de orde. In discussies gaat het vaak om het beeld dat externe inhuur hoge kosten voor gemeenten met zich meebrengen. Ook is er wel de indruk dat er steeds méér extern personeel wordt ingehuurd, bijvoorbeeld voor grote projecten of als gevolg van de decentralisasies.

Het onderwerp externe inhuur is in 2017 tijdens de zogenoemde Waddentweedaagse op Schiermonnikoog genoemd als onderwerp voor mogelijk onderzoek van de rekenkamercommissie.[1] Door raadsleden is aangegeven dat er behoefte is aan meer inzicht in externe inhuur. Vragen van raadsleden hadden te maken met bijvoorbeeld hoe inhuur is geregeld en of hoe er wordt gekozen voor inhuur. Een vraag die naar voren kwam was ook of gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden van detachering uit andere gemeenten, met name de andere Waddeneilandgemeenten. Andere vragen waren: hoe kan de raad grip houden op inhuur, wat is de omvang van de inhuur, en is de omvang anders dan bij andere gemeenten? De rekenkamercommissie heeft op grond van die vragen externe inhuur als onderwerp voor onderzoek gekozen. Het onderwerp is ook gekozen omdat externe inhuur voor gemeenten vaak financieel en beleidsmatig van belang is. Externe inhuur kan in omvang relatief groot zijn en beslaat meestal verschillende beleidsterreinen.

Wat is het doel en de centrale vraagstelling van het onderzoek?

De doelstelling van dit onderzoek is om voor de gemeenteraden inzicht te bieden in de omvang en de samenstelling van externe inhuur en de wijze waarop met inhuur wordt omgegaan. Het onderzoek focust met name op de sturing en controle op externe inhuur door de gemeente(raden). Het onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop de inhuur is georganiseerd en de procedures die daarbij gevolgd worden. De wijze waarop wordt omgegaan met inhuur wordt in dit onderzoek getoetst op met name de doelmatigheid. Doelmatigheid wil in dit verband zeggen of inhuur bijdraagt aan een doelmatige uitvoering van de gemeentelijke taken en organisatie. De vragen van de raadsleden richten zich ook vooral op procesmatige en doelmatigheidsaspecten. De doeltreffendheid (het bereiken van beoogde effecten met externe inhuur) wordt alleen indirect meegenomen, door te kijken naar de doelstellingen ten aanzien van inhuur en te vragen naar het (eigen) oordeel van de gemeenten zelf over de resultaten van inhuur. Het onderzoek maakt een vergelijking tussen de eilanden mogelijk, waardoor de mogelijkheid ontstaat om van elkaar te leren.

In het onderzoek wordt ook gekeken naar de vraag hoe de raad over inhuur wordt geïnformeerd en hoe de raad op inhuur kan sturen. Daarbij wordt in acht genomen dat het bij externe inhuur in beginsel gaat om een uitvoeringsvraag, waar college en ambtelijke dienst de verantwoordelijkheid voor hebben. Een gemeenteraad kan echter wel algemene richtinggevende kaders vaststellen voor inhuur. Als dat zo is, zal daarover ook controle door en terugkoppeling richting de raad moeten plaatsvinden. Vanuit die invalshoek wordt ook de rol van de raad meegenomen in dit onderzoek.

[1] De Waddentweedaagse is de jaarlijkse bijeenkomst van alle raadsleden van de vijf Waddeneilanden.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat is de aard en omvang van de inhuur bij de Waddeneilanden, hoe hebben zij het beleid en de regie ten aanzien van externe inhuur vorm gegeven, in hoeverre is daarmee een doelmatige en doeltreffende inhuur geborgd, en op welke wijze is de gemeenteraad daarbij betrokken?

Als toetsingskader zijn normen gebruikt die gelden voor sturing en een doelmatige inrichting van het beleid en voor kaders en informatievoorziening voor de gemeenteraad.[2]

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden zijn deelvragen opgesteld.[3] De deelvragen zijn in vier thema's ingedeeld, die centraal staan bij een beoordeling van inhuur.

Thema 1: Beleidskader externe inhuur
Dit thema betreft het beleid, de kaders en de richtlijnen die gelden bij de vijf gemeenten rondom externe inhuur. Met het onderzoek moet inzicht worden gegeven in de vraag wat de kaders en richtlijnen zijn voor inhuur.

Thema 2: Aard en omvang externe inhuur
In dit thema wordt inzicht gegeven in de omvang in termen van het budget dat is gemoeid met externe inhuur. Ook wordt gekeken naar de motieven voor inhuur en de beleidsterreinen waarop inhuur plaatsvindt. Dit deel van het onderzoek is om praktische redenen beperkt tot twee jaar: 2016 en 2017.

Thema 3: Uitvoering van externe inhuur in de praktijk
Bij dit thema wordt inzicht gegeven in de praktische gang van zaken rond inhuur. Het gaat om de wijze waarop het besluit tot inhuur tot stand komt. En er wordt gekeken naar de stappen in het proces om tot inhuur te komen. Onderdeel is ook de (management)informatie met de bijbehorende controle op de inhuur.

Thema 4: Sturing door en informatievoorziening voor de raad
Bij dit onderdeel wordt inzicht gegeven in de sturingsinformatie die de raad ontvangt en de vraag hoe de raad de besteding van de beschikbaar gestelde budgetten voor externe inhuur en de naleving van eventuele kaders voor inhuur controleert, en op inhuur stuurt.

Vanwege beperkingen in tijd en budget is er niet voor gekozen om een gedetailleerd dossieronderzoek van casussen rond inhuur te doen. Dit betekent ook dat niet op detailniveau aan de hand van casussen wordt gecontroleerd of de uitvoering daadwerkelijk conform de formele beleids- en proceskaders verloopt. Een gedetailleerde casus-studie vergt een ander (type) onderzoek en heeft ook een andere vraagstelling.[4] De nadruk ligt op inzicht in de hoofdlijnen van de aanpak en de aard en omvang van inhuur, zodat een vergelijkend beeld kan worden gegeven. Ook voor een diepgaande analyse van de vraag of inhuur bijdraagt aan het bereiken van beleids- en organisatiedoelen die de gemeente wil realiseren met inhuur (doeltreffendheid) zou een casusonderzoek nodig zijn.

Definitie externe inhuur in dit rekenkameronderzoek

Voor het onderzoek is een definitie en afbakening van inhuur nodig. In dit onderzoek wordt aangesloten bij de definitie die in het BBV en de daarbij horende ministeriële "Regeling beleidsindicatoren gemeenten" uit 2016

[2] In Bijlage 1 zijn de normen voor het onderzoek opgenomen.

[3] Zie de bijlagen voor de deelvragen.

[4] Om een gedetailleerde analyse te maken, is studie nodig van een omvangrijk aantal dossiers met een ruime verdeling over verschillende vormen van en verschillende omvang over verschillende beleidsterreinen.

wordt gegeven, en ook door de VNG is aangegeven.[5] De VNG omschrijft externe inhuur conform de BBV-regels als:[6]

"*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 de organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.*"

Kernelementen van deze definitie zijn:
- dat het gaat om inhuur van een private organisatie met winstoogmerk;
- er geen arbeidsovereenkomst is, maar een opdracht;
- het gaat om inzet van personele capaciteit en deskundigheid.

In de toelichting van de BBV op de indicator staat dat kernmerkend is dat de ingehuurde functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie.[7] Met andere woorden er is sprake van een hiërarchische relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ten aanzien van het uitvoeren van de opdracht. Het kan gaan om werkzaamheden op een bepaald taakgebied voor een bepaalde periode die derden onder (dagelijkse) aansturing van de gemeente verrichten als waren zij ambtenaren; hierbij gaat het vaak om inhuur van personeel wegens ziekte, openstaande vacatures of pieken in werkdruk. Ook kan het gaan om opdrachten aan externe bureaus voor een vooraf afgesproken concrete taak op basis van een vooraf afgesproken bedrag; hierbij gaat het vaak om het inhuren van specifieke kennis en expertise die de gemeente niet in huis heeft (onderzoek en advies, projectleiding, interim management).
Inhuur kan veel verschillende vormen hebben. Het kan onder andere gaan om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detacherings-overeenkomsten. Payroll-constructies vallen ook onder externe inhuur.[8] Vormen van externe inhuur zijn onder meer:[9]
- Interim management;
- Organisatie- en formatieadvies;
- Beleidsadvies;
- Communicatieadvies;
- Juridisch advies;
- Advisering opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken;
- Accountancy;
- Financiën en administratieve organisatie;
- Uitzendkrachten (ook payroll en detacheringen).

Inhuur kan ad hoc zijn en van geval tot geval verschillen, maar kan ook meer structureel van karakter zijn. In het laatste geval is er sprake van een min of meer vaste of regelmatige inhuur van één partij – bijvoorbeeld een jurist of accountant die meestal wordt ingehuurd bij specifieke juridische vragen (de 'huisjurist' of 'huisaccountant').
Dit onderzoek omvat alle genoemde vormen van externe inhuur. Onder externe inhuur vallen niet uitbesteding en inhuur bij andere overheden (ook wel inbesteding genoemd).

[5] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Regeling beleidsindicatoren gemeenten, van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177572. BBV = Besluit Begroting *en* Verantwoording en bevat regelgeving voor de begroting en verantwoording van provincies en gemeenten.

[6] Zie https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatorendef.pdf.

[7] Zie https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatorendef.pdf,

[8] Bij payrolling geeft een organisatie het werkgeverschap uit handen en komt het personeel in dienst van een payrollonderneming, terwijl de betreffende medewerker wel taken voor de organisatie uitvoert. Oftewel: 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.

[9] Zie A+O fonds Gemeenten (2015), *Gegevensdefinities en berekeningen. Personeelsmonitor Gemeenten 2014*. Den Haag.

Uitbesteding
Onder de definitie van externe inhuur vallen volgens de toelichting op het BBV niet: vormen van uitbesteding en outsourcing waarin sprake is van resultaatopdrachten of waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Oftewel alle vormen waarin een product of opdracht compleet in de markt wordt gezet. Het gaat ook niet om het contracteren van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken.[10]
Uitbesteding betreft het contracteren van partijen voor het uitvoeren van min of meer vaststaande taken en werkprocessen die vooral met uitvoering te maken hebben. Het gaat dan om taken als handhaving, onderhoud openbare ruimte, beveiliging, catering, en schoonmaak. Kenmerkend verschil met inhuur is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd. De personen die de taak uitvoeren staan niet onder directe sturing van de gemeente (als waren zij ambtenaar). Dus bijvoorbeeld het uitvoeren van de gemeentelijke handhavingstaak bij een groot evenement door een particulier bedrijf is uitbesteding. Ook als het groenonderhoud wordt uitgevoerd door een externe partij, op basis van een contract waarin is vastgelegd wat het resultaat van het onderhoud moet zijn, is dat uitbesteding.
Het onderscheid tussen uitbesteding en inhuur is niet altijd exact aan te geven. Het hangt soms af van de context. Zo kan de uitvoering van handhavingstaken en groen onderhoud door derden ook onder inhuur vallen. Bijvoorbeeld als bij ziekte van een handhaver via een uitzendbureau een vervanger wordt geregeld door de gemeente is dat als inhuur te beschouwen. Sommige gemeenten hebben een eigen buitendienst voor het groenonderhoud, waarvoor ze op piekmomementen extra mankracht inhuren via een uitzendbureau; die extra mankracht valt dan onder inhuur. Een ander voorbeeld zijn kosten voor procesbegeleiding, toezicht of projectmanagement rond infrastructurele of bouwprojecten. Die werkzaamheden worden veelal beschouwd als een integraal onderdeel van het uit te besteden project en dus ook integraal in de markt gezet. Procesbegeleiding, toezicht of projectmanagement is dan onderdeel van de uitbesteding. Een gemeente kan echter ook procesbegeleiding, toezicht of projectmanagement zelf inhuren, en direct aansturen; dan is het te beschouwen als externe inhuur.

Inhuur bij andere overheden (inbesteding)
Omdat externe inhuur per definitie private organisaties met winstoogmerk betreft, valt inhuur bij andere overheden en van nauw aan de overheid gelieerde organisaties er niet onder. Inbesteding en externe inhuur kunnen tot op zekere hoogte als communicerende vaten worden beschouwd. Immers, een gemeente kan de keuze hebben om capaciteit of deskundigheid bij een andere overheid in te huren (inbesteding) of bij een externe marktpartij (externe inhuur). Omdat inbesteding en externe inhuur als communicerende vaten kunnen werken, is het zinvol om de manier waarop de procesmatige - en doelmatigheidsaspecten zijn ingevuld bij beide vormen te vergelijken.

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

Documentonderzoek

Door middel van documentonderzoek is een beeld verkregen van het beleid, de kaders, de richtlijnen en de informatieverstrekking aan de raad. Hiervoor hebben de gemeenten alle relevante documenten zoals verordeningen en beleidsregels, en andere relevante beleidsnotities aangeleverd.[11]

Bij alle gemeenten is over een periode van twee jaar (2016-2017) informatie gevraagd uit hun administratie over externe inhuur. De analyse in dit onderzoek beperkt zich tot de gegevens en de ordening daarvan zoals die door de gemeenten zijn aangeleverd. Het gaat daarbij om de aard en de omvang van externe inhuur, zoals de gemeenten dat (ieder voor zich) hebben afgebakend. Bij het bepalen van de aard en omvang van de externe inhuur zijn dus de gemeentelijke afbakeningen en definities gehandhaafd. Dat beperkt de vergelijkbaarheid van de ‘cijfermatige’ uitkomsten. Het onderzoek levert wel inzicht op basis van een verklaring van de eventuele

[10] Zie https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatorendef.pdf
[11] In de bijlagen staat een lijst van geraadpleegde documentatie.

verschillen. Onder meer is er gevraagd naar een toelichting en onderbouwing van de 'beleidsindicator externe inhuur' die vanaf 2017 verplicht moet worden opgenomen in de begroting en rekening.[12]

De gemeente Texel heeft zelf onderzoek gedaan naar externe inhuur over de jaren 2014-2016[13]. Dat onderzoek is voor wat betreft de gemeente Texel één van de bronnen van informatie voor dit onderzoek. Het betrof een zogenoemd 213a-onderzoek: een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid waartoe het college kan besluiten.[14] Het college van Texel heeft in 2015 besloten om zo'n onderzoek naar externe inhuur (te laten) doen. Doel van dat onderzoek was om het college inzicht te geven in het proces, de sturing op, en de toegevoegde waarde van de inhuur van externen.

Interviews

Per eiland is een interview gehouden met relevante medewerkers. Doel van de interviews was om achtergrondinformatie te krijgen bij de bevindingen uit het documentenonderzoek. De informatie die in de interviews is verstrekt is niet in alle gevallen gecontroleerd in documenten, omdat daarvoor op casusniveau aanvullend onderzoek noodzakelijk zou zijn en casussen zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Van elk gesprek is een beknopt gespreksverslag gemaakt dat ter goedkeuring aan elke geïnterviewde is voorgelegd.

Analyse en bevindingenrapportage

Op basis van de analyse van de documenten en de interviews is een bevindingenrapport opgesteld. Het bevindingenrapport is voor ambtelijk wederhoor (feitencheck) aangeboden aan de vijf afzonderlijke gemeenten. Alle vijf gemeenten hebben daarvan gebruik gemaakt en een (schiftelijke) reactie met opmerkingen en suggesties aangeleverd. Op basis daarvan is bijij gebleken feitelijke onjuistheid en/of onvolledigheid het bevindingenrapport aangepast.

Eindrapportage

Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en toegevoegd aan de bevindingenrapportage. Onderdeel van de analsye is ook een scan van de resultaten van onderzoeken naar externe inhuur in andere gemeenten om de bevindingen van dit onderzoek waar mogelijk mee aan te vullen of te vergelijken.[15] De eindrapportage is per gemeente aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze bestuurlijke reacties worden integraal opgenomen in het rapport. Afhankelijk van de inhoud van de bestuurlijke reacties kiest de rekenkamercommissie ervoor om een nawoord te schrijven.

Leeswijzer

In de hoofstukken hierna worden de vier thema's behandeld. Aan het begin van elk hoofdstuk is aangegeven op welke onderzoeksvragen het hoofdstuk (vooral) betrekking heeft. Elk hoofdstuk begint met een paragraaf met een samenvattende tabel waarin enkele centrale elementen van de analyse zijn opgenomen. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen.
Het rapport wordt afgesloten met een hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen staat detailinformatie waarnaar in de hoofdtekst wordt verwezen en een overzicht van de gebruikte documentatie.

[12] De verplichting is opgenomen in het Besluit Begroting *en* Verantwoording (BBV).

[13] Gemeente Texel, *Rapportage inhuur derden*. 2017. Het 213a-onderzoek is door de gemeente zelf uitgevoerd. Het conceptrapport is in het college besproken op 1 augustus 2017 en op 5 september 2017, maar heeft nog niet geleid tot een besluit en is om die reden nog niet aan de raad gestuurd.

[14] Op basis van de Gemeentewet artikel 213a dient het college periodiek onderzoek uit te voeren naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerd bestuur. Het college van Texel dient het rapport met resultaten kenbaar te maken aan de raad. In de verordening 213a van de gemeente Texel artikel 5, heeft de gemeenteraad van Texel vastgelegd dat het rapport en het eventuele plan ter verbetering ter kennisgeving aan de raad wordt aangeboden.

[15] Zie bijlage V.

1 Beleidskaders en regels externe inhuur

Dit hoofdstuk betreft het beleid, de kaders en de richtlijnen die er bij de eilandgemeenten zijn voor externe inhuur. Daarbij moet bedacht worden dat externe inhuur in beginsel onder bedrijfsvoering valt en daarmee onder de bevoegdheid van het college. De raad stelt in algemene zin inhoudelijke, financiële en procedurele kaders vast waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheid kan uitvoeren. De kaders van de raad zijn dus opdrachten met randvoorwaarden waarbinnen het college een opgave uitvoert. Onderdeel van de bedrijfsvoering is onder meer het inkoop- en aanbestedingsbeleid, en bijvoorbeeld het personeelsbeleid. In dit hoofdstuk zal worden bekeken welke kaders het inkoop- en aanbestedingsbeleid en het personeelsbeleid geven voor inhuur, en welke mogelijke andere kaders er zijn. De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn de volgende:

1. Welke formele kaders/ beleid heeft betrekking op externe inhuur?
2. Welke doelen en uitgangspunten gelden ten aanzien van inhuur?
3. Welke financiële kaders, procedures, verordeningen en mandaten gelden ten aanzien van inhuur?

1.1 Beleidskaders externe inhuur

In het schema staat een overzicht van de kaders die er zijn ten aanzien van externe inhuur bij de eilandgemeenten.

Tabel 1.1: Samenvatting kaders en beleid inhuur externen

	Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Specifiek kader voor externe inhuur	nee	Nee	nee	nee	nee
Inkoop- en aanbeste-dingsbeleid	2018 door het college vastgesteld	2015 door het college vastgesteld	2015 door het college vastgesteld	2014 door de raad vastgesteld	2015 door het college vastgesteld
Personeelsbeleid	uitgangspunten staan in personeelsgids vastgesteld door het college in 1998	geen formeel vastgesteld beleid	2016: directiebesluit; strategische perso-neelsplanning in ontwikkeling; 2017: uitgangs-punten werving en selectie	in ontwikkeling sinds 2016	geen formeel vastgesteld beleid
Besturingsfilosofie / visie op organisatie	uitvoerende organisatie	uitvoerende organisatie	keuze voor regiegemeente door college bepaald; vanaf 2019 onduidelijk wat keuze is	2013: keuze voor regie-gemeente en beperken van vaste formatie en externe inhuur; door raad vastgesteld; 2018: advies voor investering in amb-telijke organisatie	uitvoerende organisatie
Mandaatbesluit/ -register	besluit van 2016	besluit van 2016	besluit van 2014	besluit van 2017	besluit van 2017
Inkoopprocedure (inclusief drempelbedragen)	onderdeel inkoop- en aanbestedngs-beleid	onderdeel inkoop- en aanbestedngs-beleid	onderdeel inkoop- en aanbestedngs-beleid	onderdeel inkoop- en aanbestedngs-beleid	onderdeel inkoop- en aanbeste-dingsbeleid

Bron: Interviewgesprekken en documenten, zie bijlagen

Bij geen van de vijf Waddengemeenten is een specifiek kader of expliciet beleid van de gemeente voor externe inhuur aangetroffen. Ook in de begrotingen van de eilandgemeenten zijn geen specifieke kaders of richtinglijnen voor externe inhuur aangetroffen, al komt inhuur wel aan de orde in begrotingen.[16] Bij de gemeente Texel zijn in het 213a-onderzoek aanbevelingen opgenomen die als kaders voor inhuur kunnen worden opgevat, maar die aanbevelingen zijn niet formeel als kader vastgelegd.[17] Bij de gemeente Terschelling is in het kader van personeelsbeleid een definitie en uitgangspunten rond externe inhuur geformuleerd.[18]

De regels die met inhuur te maken hebben, komen voort uit algemene kaders die te maken hebben met de besturingsfilosofie of organisatievisie, het (strategisch) personeelsbeleid, en/of het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Besturingsfilosofie of visie op organisatie

De besturingsfilosofie of visie op de eigen organisatie heeft invloed op (keuzes) rond personeel en daarmee ook rond externe inhuur. Hoeveel en waarvoor wordt ingehuurd in een gemeente is dus onder meer afhankelijk van de besturingsfilosofie die de gemeente (eventueel) hanteert. Er zijn tal van visies op de gemeentelijke organsitie mogelijk. In relatie tot externe inhuur is het relevant of een gemeente (vooral) zelf haar taken wil uitvoeren, of dat ze juist (vooral) ook taken door externen wil laten uitvoeren. In dat verband zijn er globaal twee soorten besturingsfilosofie denkbaar:

- een regiegemeente die relatief veel taken door de markt en door externe inhuur laat uitvoeren, of
- een uitvoerende gemeente die de meeste taken zelf uitvoert met de eigen ambtelijk organisatie.

Gemeenten kunnen er voor kiezen om weinig ambtenaren in dienst te hebben en relatief veel taken uit te besteden aan externen in een *flexibele schil waarover* de gemeente regie voert. Vandaar dat zo'n strategische keuze ook wel een keuze voor *regiegemeente* wordt genoemd. De gedachte achter zo'n keuze is onder meer dat een regiegemeente niet alle specialistische kennis in huis hoeft te hebben. Organisaties die zich ontwikkelen tot een regie- of netwerkorganisatie besteden vaak veel taken uit. Hierdoor ontstaat een kleine compacte organisatie. Een regiegemeente kan niet zonder inhuur van externe deskundigen, omdat er minder eigen deskundige medewerkers zijn. Met een kleine organisatie werken, vraagt dus een budget voor inhuur van tijdelijk personeel Dit kan door gespecialiseerde bureaus in te zetten maar ook door samen te werken met andere gemeenten [19].
Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om juist zoveel mogelijk taken in eigen beheer uit te voeren. Daarbij speelt vooral de gedachte dat het een voordeel is om kennis in eigen huis te hebben en/of op te bouwen. Kiest een gemeente voor vooral een regierol dan mag worden verwacht dat de loonkosten relatief laag en de inhuurkosten relatief hoog zijn. Bij een gemeente die kiest voor de uitvoering in eigen beheer zullen normaliter de inhuurkosten relatief laag en de loonkosten relatief hoog zijn.

Vlieland, **Ameland** en **Schiermonnikoog** zijn gemeenten die ervoor hebben gekozen om zoveel mogelijk taken met eigen, vast personeel uit te voeren.

Bij Terschelling en Texel ligt dat anders. Het college van de gemeente **Terschelling** heeft in 2012 besloten om de aanbevelingen uit de rapportage "*De tijd vooruit*"[20] middels een implementatieplan[21] uit te voeren. De raad is geïnformeerd over het implementatieplan[22]. Het uitgangspunt in een presentatie aan de raad (op 11 mei 2015) was dat Terschelling zelfstandig wil blijven, maar niet de schaal heeft om in alle gevallen taken in eigen beheer uit te voeren, waardoor samenwerken of uitbesteden noodzakelijk is. In de presentatie was opgenomen dat de

[16] Zie over de informatie die in begrotingen is opgenomen over externe inhuur Hoofdstuk 4.
[17] Er ligt een conceptrapport van het 213a-onderzoek dat nog niet door het college is vastgesteld.
[18] Gemeente Terschelling, Directiebesluit bij mandaat. Nummer advies: 20160822-5A. 18 augustus 2016.
[19] A+O Fonds (2013), *Gemeenten (Flexibel in flexibiliteit. Verslag van het onderzoek naar flexibiliteit bij Nederlandse gemeenten.* Den Haag.p. 30.
[20] WagenaarHoes Organisatieadvies, 3 november 2011, p. 26.
[21] Collegebesluit met de opdracht aan WagenaarHoes voor de implementatie rapport "*De tijd vooruit*" van 9 februari 2012.
[22] En heeft daarvoor toentertijd ook een budget voor beschikbaar gesteld.

gemeente onder meer ging werken aan het verder ontwikkelen van de regiefunctie. Impliciet betekende dat de mogelijkheid van een relatief groot aandeel externe inhuur. Terschelling werkt sinds 2016 aan een organisatie-ontwikkelingsplan, waarin inhuur als strategisch instrument een plek krijgt.
In de begroting 2018 van de gemeente Terschelling staat dat er tot en met 2018 “sprake is van een grote mate van inhuur van personeel van derden voor de ambtelijke organisatie”.[23] In de begroting 2018 (vastgesteld in oktober 2017) is een beleidswijziging vastgelegd, namelijk dat vanaf 2019 “waar mogelijk overgeschakeld zal worden van inhuur naar vaste krachten”.[24] In de begroting is een tijdpad voor het afbouwen wijzigen van dienstverbanden van inhuur naar vast.[25]
In een presentatie aan de raad (op 23 januari 2018) is echter vermeld dat de gemeente vasthoudt aan een regievoerende gemeentelijke organisatie. Er is geen informatie in de presentatie over de overschakeling van een regiegemeente naar een gemeente die meer taken met vast personeel wil gaan uitvoeren, zoals in de begroting 2018 is vastgelegd.
Ook is er een bestuurskrachtonderzoek waar iets wordt gezegd over vaste functies in relatie tot de flexible schil. Het bestuurskrachtonderzoek Terschelling is in opdracht van de raad uitgevoerd en ook aan de raad gerapporteerd (begin 2018).[26] In de rapportage staat de onderstaande opmerking in relatie tot externe inhuur.

> “Op dit moment wordt er nog onvoldoende proactief geacteerd om ook overmorgen een krachtige organisatie te waarborgen. Het ontbreekt nog aan een visie op de balans tussen vaste kritieke functies die ingevuld moeten zijn en de flexibele schil die nodig is om wendbaar te zijn wanneer opgaven of actualiteiten daarom vragen. Terschelling zit wat betreft externe inhuur boven het gemiddelde percentage van 14%”
> (Gemeente Terschelling, *Bestuurskracht onderzoek*, maart 2018, p. 20).

De raadscommissie heeft op 25 juni 2018 over het bestuurskrachtonderzoek-rapport gesproken. In een raadsbesluit van 10 juli 2018 geeft de raad het college de opdracht om de aanbevelingen uit het bestuurskrachtonderzoek uit te voeren. In het memo bij het bestuurkracht onderzoek staat als streven: ”Strategisch personeelsplan nader invullen (vast versus flexibel, vergrijzing etc.) samenwerking en uitwisseling met andere gemeenten, waaronder gezamenlijk traineepool […]”. Omdat de (voorgenomen) uitvoering van de aanbevelingen van recente datum is, is de opvolging daarvan niet in dit rekenkameronderzoek meegenomen.

Overigens beschouwt de gemeente Terschelling een deel van wat volgens de gebruikelijke en in dit rapport gehanteerde definitie externe inhuur is, niet als externe inhuur[27]. Volgens de gemeente gaat het voor een deel om vormen van uitbesteding waarin sprake is van resultaatopdrachten of waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Er is volgens opgave van de gemeente daarbij geen sprake van hiërarchische verhoudingen.

Texel heeft in het kader van de organisatie-ontwikkeling een strategische keuze gemaakt die is vastgesteld door de raad (op 12 maart 2013) in de notitie '*Regie, naar een slagvaardiger en compactere organisatie’*. Hierin is het uitgangspunt bekrachtigd van zowel het verminderen van de personele omvang als het beperken van de inhuur. De strategische keuze is een kleine basisformatie (regiegemeente) in combinatie met een netwerk van organisaties en professionals die een tijdelijke verbinding aangaan (flexibele schil). Dit betekent:

- een kleine vaste kern voor vaste taken;

[23] Begroting Terschelling 2018, d.d. 13 september 2017, p. 22.

[24] Begroting Terschelling 2018, d.d. 13 september 2017, p. 22.

[25] Gemeente Terschelling, *Begroting 2018*, p. 22. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er al collegebesluiten zijn genomen voor de overschakeling naar minder inhuur, maar dat die in het kader van de AVG niet aan de rekenkamercommissie beschikbaar konden worden gesteld.

[26] Gemeente Texel, *Bestuurskracht onderzoek*, maart 2018. De andere vier Waddeneilanden hebben geen bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd.

[27] In een directiebesluit van augustus 2016 wordt als definitie van externe inuur in de gemeente Terschelling genoemd: de personele capaciteit, die niet in dienst is van de gemeente, maar die tijdelijk wordt ingezet voor het opvangen van fluctuaties in de bedrijfsvoering, het uitvoeren van projecten en incidentele specifieke klussen. Zie Gemeente Terschelling, *Directiebesluit bij mandaat. Nummer advies: 20160822-5A*. 18 augustus 2016.

- kleine, snel beschikbare flexibele schil voor seizoenspieken en korte termijn; hiervoor is een personeelsbudget om snel professionals in te schakelen;
- voor grote projecten wordt de benodigde gespecialiseerde professionals meebegroot in het project.

Een regiegemeente met een flexibele schil betekent volgens de notitie niet dat er 'automatisch' inhuur plaatsvindt bij advies- of uitzendbureaus, er wordt intensievere samenwerking tussen gemeenten genoemd als mogelijkheid om onderling personeel uit te wisselen.

In de notitie *De organisatie op Koers!* van mei 2018 is aangegeven dat de reductie van fte vast personeel en externe inhuur is gerealiseerd, maar wordt ook opgemerkt dat door onder meer versobering van de dienstverlening bij maatschappelijke partners, de organisatie extra is belast. *"Hierdoor is de werkdruk toegenomen en in een aantal gevallen te hoog opgelopen, en zijn de meerkosten voor de inhuur van personeel gestegen. […] De reductie is in een aantal gevallen groter geweest dan verantwoord of effectief is".* In de notitie is een advies opgenomen voor investering in de ambtelijke organisatie. [28]

Personeelsbeleid

(Strategisch) personeelsbeleid heeft een relatie met externe inhuur. In de praktijk van inhuren wordt door alle vijf Waddeneilanden een afwegingsregel gebruikt die bestaat uit drie stappen. De drie stappen betreffen:

1. eerst intern kijken in eigen team/organisatie of er capaciteit is (in de vorm van overwerk, tijdelijke urenuitbreiding, taakroulatie, e.d.);
2. als dat onvoldoende oplevert, kijken of er inzet mogelijk is vanuit andere gemeenten, waaronder ook de andere eilanden, en het Waddensamenwerkingsverband (de gemeentesecretarissen hebben direct contacten met elkaar, waarin ook vraag en aanbod van personeel aan de orde kunnen komen);[29]
3. als dat onvoldoende oplevert, dan is externe inhuur een optie.

Deze regel is niet per gemeente formeel vastgelegd behalve op Terschelling (zie ook hoofdstuk 3).[30] De drie stappen zijn wel in enigszins andere vorm vastgelegd in een verslag van de Eilandraad van 30 november 2007. Er wordt daarin bij beleidsmatige samenwerking verwezen naar een "algemeen richtsnoer" als voorstel van het eilandercollege.[31] Terschelling heeft dit uitgangspunt vastgelegd in een beleidsnotitie over werving en selectie[32].

Opvallend is dat de Gezamenlijke OR Waddeneilanden in een schrijven (van 31 augustus 2018) aan de directieraad van De Waddeneilanden, uitgebreid op de aanpak ingaat. De OR geeft aan dat de "verwaterde drietrapsraket" weer nieuw leven moet worden ingeblazen: "*eerst zelf, als dat niet lukt samen met een ander eiland, en als dat niet lukt dan uitbesteden*".[33] De OR stelt dat verdere samenwerking kan leiden tot het versterken van de bestuurlijke kracht en het verbeteren van de uitvoeringskracht (dienstverlening) en een

[28] Gemeente Texel (2018)*, De organsiatie op Koers! p. 69.*

[29] De eilanden streven volgens het convenant tussen de tWaddeneilanden, de Provincies Fryslân en Noord-Holland en het Rijk uit 2015 er wel naar "*actief uitvoering [te] geven aan de intergemeentelijke samenwerking om als zelfstandige gemeneten te komen tot verhoogde kwaliteit en toekomsmtbestendigheid van de dienstverlening aan inwoners en gasten"*. Overigens betekent dat niet dat onderlinge seamnewerkign tussen eilandgemeneten altijd de voorkeur heeft. In het convenant is ook aangegegeven dat de gemeenten, als het *"in de rede ligt, ook met niet-convenantspartijen samenwerkingsrelaties kunnen aangaan of comntinueren".*

[30] In de gemeente Texel zijn de drie stappen in de praktijk rond besluitvorming over externe inhuur opgenomen in het Mozard-systeem (bron: ambtelijk wederhoor van Texel).

[31] "*Bij beleidsmatige samenwerking wordt het volgende algemene richtsnoer gehanteerd:*
- daar waar deskundigheid nodig is wordt nagegaan of deze op een van de eilanden voorhanden is.
- indien dit niet het geval is wordt gekeken of deze op het centrale secretariaat (GR) aanwezig is of daar gezamenlijk moet worden opgebouwd;
- indien dit ook niet het geval is, c.q. dit niet mogelijk is wordt besloten deze deskundigheid collectief in te kopen.
Het betreft hier een bindende setting welke nader uitgewerkt zal worden. Bovenstaande volgorde is daarbij niet bepalend voor de wijze van aanpak, doch de aard van het onderwerp." Bron: verslag van de Eilandraad van 30 november 2007.

[32] Gemeente Terschelling (2017), *COMPETENT (&) TALENT. Nota Werving en Selectie 2017 e.v.*, p. 14-16.

[33] Brief gezamenlijke Ondernemingsraden Waddeneilanden, 31 augustus 2018, p. 2.

betere balans kan geven in de bedrijfsvoeringskosten. De OR denkt hierbij aan het van elkaar kunnen overnemen van taken of het gezamenlijk invullen van vacatures. De OR merkt wel op dat Texel waarde hecht aan de samenwerking met de Friese Waddeneilanden, maar gezien de geografische ligging, er ook een oriëntatie is op samenwerking in de kop van Noord-Holland, mede doordat Texel onder een andere provincie en veiligheidsregio valt. Het is niet duidelijk wat de status is van het OR-schrijven in relatie tot de praktijk van inhuur. Het is wel een indicatie van een kennelijk gezamenlijk beleefde aanpak, een ongeschreven regel die naar het oordeel van de OR niet consequent wordt uitgevoerd.
Voor alle eilanden geldt ook dat de gemeente voor zichzelf een belangrijke rol ziet als werkgever op het eiland voor de eigen bevolking – vaak één van de grootste. Alhoewel dit meestal geen formeel uitgangspunt is bij het personeelsbeleid, speelt het op de achtergond wel een rol bij de afweging om personeel in vaste dienst te nemen.[34] Terschelling heeft dit uitgangspunt wel vastgelegd in een beleidnota.[35]

Naast dit gemeenschappelijke kader heeft elk eiland ook zijn eigen uitwerking van het personeelsbeleid.
Ameland heeft in de personeelsgids vastgelegd hoe met het (structureel) invullen van functies wordt omgegaan. De personeelsgids is door het college vastgesteld in 1998. Na de vaststelling van de personeelsgids zijn er wijzigingen in geweest, die als losse besluiten, regelingen en notities zijn vastgesteld, in of bij de personeelsgids zijn gevoegd. In de personeelsgids staat dat vast personeel eerst zes maanden wordt ingehuurd via een uitzendbureau. Volgens de geïnterviewden heeft gemeente Ameland deze werkwijze recent gewijzigd, maar die wijziging is nog niet vastgelegd. Het personeel komt nu direct in (tijdelijke) dienst van de gemeente (ook personeel dat tijdelijk op een vaste functie wordt benoemd). De overwegingen bij dit besluit zijn dat het relatief kostbaar is personeel via uitzend- of detacheringsbureaus in te huren. Daarnaast is het in het verleden niet of slechts zeer incidenteel voorgekomen dat personeelsleden na de periode van zes maanden niet in vaste dienst van de gemeente Ameland werden benoemd.

Schiermonnikoog heeft als beleidslijn om zoveel mogelijk gebruik te maken van vaste formatie. Externe inhuur vindt, volgens de geïnterviewden, in principe alleen plaats bij een tijdelijke opdracht waar specifieke deskundigheid voor nodig is. Dit betreft een (ongeschreven) manier van werken en is niet formeel vastgelegd. Voor specifieke functies (waarvoor specifieke deskundigheid benodigd is) die niet een tijdelijk karakter hebben, en waarbij het lastig is om vast personeel te vinden dat op het eiland wil wonen en in deeltijd wil werken, is de beleidslijn inhuur of een dienstverleningsovereenkomst af te sluiten voor de inzet van medewerkers met andere gemeenten.

Terschelling is vanaf 2016 bezig een strategische personeelsplanning op te stellen. Dat plan is nog niet gereed. Wel zijn bij de gemeente Terschelling in een directiebesluit een definitie en uitgangspunten rond externe inhuur geformuleerd. Daarin staat onder meer:

> *"Flexibiliteit en ambitie zijn belangrijke overwegingen om in te huren. Het zijn dus niet alleen kostenoverwegingen om in te huren. Een organisatie is in beweging en moet flexibel zijn om slagvaardig en daadkrachtig te kunnen opereren. Het inhuren van personeel levert zeker ook belangrijke voordelen op. Het verdient echter aanbeveling om nadrukkelijk zicht te hebben op de redenen van inhuur en hierin te handelen volgens een organisatiebrede visie. Het is immers een middel om de bedrijfsdoelstellingen te halen. College & directie moeten kunnen sturen met dit bedrijfsmiddel en de raad moet kunnen toetsen of dit instrument effectief ingezet wordt".*[36]

Bij Terschelling wordt veel gebruik gemaakt van payroll-constructies. In het interview met de gemeente is aangegeven dat payroll door de gemeente niet wordt beschouwd als externe inhuur. Die visie van de gemeente komt in dat opzicht niet overeen met de definitie die in het BBV (en in dit onderzoek) wordt gehanteerd[37]. De

[34] In alle interviews is aangegeven dat het informele uitgangspunt wordt gehanteerd om eerst te kijken of er gekwalificeerde eilanders zijn voor de externe inhuur. Iin de interviews is ook wel aangegeven dat inhuur van eilanders effectief en efficiënt is, omdat zij de 'lokalekrachten kennen', en met eilanders er minder grote kans is op verloop.

[35] Gemeente Terschelling (2017), *COMPETENT (&) TALENT. Nota Werving en Selectie 2017 e.v.*, p. 14-16.. Inwoners van Terschelling gelden als een interne kandidaat. Ook de Ondernemingsraad heeft aangegeven dat zij "het op prijs [zou] stellen dat inwoners van Terschelling als interne kandidaten worden beschouwd" (p. 5).

[36] Gemeente Terschelling, Directiebesluit bij mandaat. Nummer advies: 20160822-5A. 18 augustus 2016.

[37] Zie het eerste hoofdstuk .

keuze voor het ruim gebruik maken van payroll-constructies is op Terschelling onderdeel van het personeelsbeleid. Daarbij is onder meer vastgelegd dat: [38]

> *"externen maximaal voor twee jaar worden ingehuurd. Alleen in uitzonderlijke gevallen is inhuur langer mogelijk. Hiervoor dient een afzonderlijk mandaatbesluit genomen te worden".*

Verder is er een beleidsnota gewijdt aan werving en selectie. Daarin staat vermeld dat als voor een "vacature of klus" zich geen interne kandidaten melden, de vacature breder wordt opengesteld voor externe kandidaten, waaronder ook inhuur.[39] In de nota is een aantal stappen aangegeven die moeten worden doorlopen bij werving en selectie die overeenkomen met de hiervoor genoemde drietrapsraket. In de nota wordt onder meer genoemd dat moet worden gekeken of "door samenwerking met andere organisaties het werk anders [kan] worden georganiseerd". Inhuur voor "tijdelijke klussen" kan volgens de nota in de vorm van detachering, een payroll constructie, of via inhuur van een zelfstandige of een bureau[40].

In het Eilandakkoord 2018-2022 – het college-akkoord van Terschelling - is het volgende opgenomen:

> "*Bij structurele werkzaamheden heeft het de voorkeur dat medewerkers, na een bepaalde periode en bij gebleken geschiktheid, in vaste dienst genomen worden door de gemeente. Dit om goed werkgeverschap te kunnen uitoefenen, een heldere positie voor werknemers te creëren en kosten te besparen. Dit uitgangspunt leidt tot aandachtspunten op het gebied van de bestuursstijl en communicatie en zal de komende jaren nader worden uitgewerkt*". [41]

Dit uitgangspunt beperkt in beginsel de mogelijkheden van (langdurige) inhuur. Het college-akkoord is vastgesteld door de gemeenteraad, en daarmee heeft de raad dus ook de uitgangspunten die zijn benoemd in het college-akkoord als kader voor inhuur meegegeven aan het college en de ambtelijke organisatie.[42] In het interview met de gemeente is dit bevestigd. In het college-akkoord staat dat e.e.a. de "komende jaren nader" wordt uitgewerkt. De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat die uitwerking al heeft plaatsgevonden.

Texel werkt sinds 2016 aan een nota strategisch personeelsbeleid, maar de nota is nog niet afgerond. Dit betekent dat diverse vraagstukken nu nog in de praktijk worden vormgegeven, en niet op basis van een formeel vastgelegd kader. Dit betreft onder meer vraagstukken die raken aan externe inhuur zoals welke kennis en expertise de gemeente vast in dienst wil hebben, en wat grenzen zijn aan inhuur. Ten aanzien van inhuur in relatie tot personeelsbeleid is een aantal relevante aanbevelingen gedaan in het 213a-onderzoek. Zo is aanbevolen om inhuur een plek te geven in een "organisatiebreed HRM-beleid", en te plaatsen "in lijn met beleid ten aanzien van interne mobiliteit en loopbaanontwikkeling en kennisontwikkeling in de organisatie". Ook is een aanbeveling om "nadrukkelijker aandacht te besteden aan het verkennen van interne alternatieven, ook vanuit het perspectief van loopbaanontwikkeling".[43] Omdat de nota personeelsbeleid nog niet is afgerond, heeft de rekenkamercommissie niet kunnen vaststellen of deze aanbeveling wordt geïmplementeerd[44].

Vlieland heeft een beleidslijn personeel, waarin vacatures zoveel mogelijk met vaste medewerkers worden gevuld vanwege het borgen van de slagkracht van de eigen organisatie. Dit betreft een ongeschreven manier van werken en is niet formeel vastgelegd. In de praktijk heeft externe inhuur niet de eerste voorkeur. Bij de overweging voor externe inhuur wordt expliciet de optie voor vaste aanstelling na een half jaar of jaar meegenomen. De ambtelijke organisatie is aan het heroverwegen om eventueel minder in te huren en meteen voor één jaar een medewerker in tijdelijke dienst te nemen. Nu worden nieuwe medewerkers eerst nog via een

---

[38] Gemeente Terschelling, Directiebesluit bij mandaat. Nummer advies: 20160822-5A. 18 augustus 2016. Via BAN Personeelsdiensten worden alle payroll constructies ingezet. Dit betreft ook de proefperiodes voorafgaand aan een vaste aanstelling.

[39] Gemeente Terschelling (2017), *COMPETENT (&) TALENT. Nota Werving en Selectie 2017 e.v.*, p. 5.

[40] Gemeente Terschelling (2017), *COMPETENT (&) TALENT. Nota Werving en Selectie 2017 e.v.*, p. 14-16.

[41] Collegeakkoord van de gemeente Terschelling, p. 17.

[42] Op 28-5-2018

[43] Gemeente Texel, *Rapportage inhuur derden*. 2017.

[44] De gemeente texel heeft in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat deze aanbeveling is geimplementeerd in het Mozard proces.

payroll-constructie of een uitzendbureau ingehuurd. Centraal uitgangspunt in het personeelsbeleid is overigens kwaliteit, met name voor functies waar gespecialiseerde kennis noodzakelijk is, en op grond daarvan is externe inhuur wel een optie.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Inhuur valt onder inkoop- en aanbesteding, omdat inhuur in beginsel inkoop van diensten betreft. Alle gemeenten hebben een inkoop- en aanbestedingsbeleid. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn in geen van de eilandgemeenten expliciet zaken geregeld voor (alleen) externe inhuur. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn wel bepalingen opgenomen die relevant zijn voor inhuur. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt het inkoopproces inzichtelijk gemaakt door de doelstellingen, uitgangspunten en kaders te schetsen waarbinnen inkoop in de gemeente, eventueel in gezamenlijkheid met andere gemeenten, plaatsvindt.

Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog en **Terschelling,** en het Samenwerkingsverband De Waddeneilanden, hebben in 2015 een gezamenlijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld in het Eilandercollege en door de afzonderlijke colleges. Het beleid is in opdracht van de Stuurgroep Samenwerkingsverband de Waddeneilanden opgesteld, waarbij onder meer is gekeken naar het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Texel uit 2014. In 2018 zou het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de vier Friese Waddeneilanden herijkt worden.[45] Alleen de gemeente Ameland heeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid opnieuw vastgesteld in 2018.
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente **Texel** uit 2014 heeft precies dezelfde doelen als dat van de vier Friese Waddengemeenten. Afwijkend is dat de raad van Texel minimaal eens in de vier jaar (bij voorkeur aan het begin van elke raadsperiode) de bevoegdheid heeft om de kaders vast te stellen met de nota inkoop- en aanbestedingsbeleid[46]. Ook Texel is bezig met een update van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het inkoopbeleid en mogelijke aansluiting bij andere gemeenten/organisaties wordt in 2019 nader onderzocht.

Alle Waddengemeenten willen met het inkoop- en aanbestedingsbeleid de volgende doelen realiseren[47]:
1. Rechtmatig en doelmatig inkopen zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.
2. Een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn.
3. Inkopen tegen een optimale (integrale) prijs-kwaliteit verhouding.
4. Een continue positieve bijdrage leveren aan het gehele prestatieniveau van de gemeente.
5. De gemeente stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers voorop.
6. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de gemeente.

Deze doelen zijn verder uitgewerkt onder meer in enkele ethische en ideële uitgangspunten, zoals “duurzaamheid”, “innovatie” en “oog” hebben voor de lokale economie. De ethische en ideële uitgangspunten worden vooral toegepast bij uitvoerend werk, waardoor ze minder relevant zijn voor externe inhuur. Het laatste punt “oog hebben voor de lokale economie”, kan wel in relatie worden gebracht met het idee dat de werkgeversrol van de gemeenten van belang is op de eilanden en dus betekenis heeft als kader voor externe inhuur. In (formele) regels specifiek voor inhuur is dit echter niet uitgewerkt.

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is ook vastgelegd dat inkoop plaatsvindt met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de gemeente (zie hierna)[48]. Verder zijn regels opgenomen over zorgvuldigheid, transparantie e.d.

---

[45] Het herijkte beleid is nog niet vastgesteld en is daarom voor dit onderzoek niet gebruikt.

[46] Inkoop en aanbestedingsbeleid Texel 2014, Paragraaf verantwoordelijkheden, p. 23.

[47] *Inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en hetSamenwerkingsverband de Waddeneilanden.* 2015, p. 12-14. En Gemeente Texel, *Inkoop en aanbestedingsbeleid 2014.* p. 15-16 en 18.

[48] Inkoop en aanbestedingsbeleid, Friese waddeneilanden, pagina 10; Inkoop en aanbestedingsbeleid Texel 2014, pagina 14.

1.2 Regels besluitvorming en financiën externe inhuur

Mandaatregeling

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgelegd dat dit plaatsvindt "met inachtneming van de vigerende mandaat- en volmachtregeling van de gemeente".[49] Dat betekent dat als besloten wordt tot inhuur de regels uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid gelden, zoals die zijn uitgewerkt in een mandaatregeling. Een mandaatbesluit of mandaatregeling handelt over de bevoegdheden die zijn gemandateerd aan de ambtelijke organisatie, maar ook of bevoegdheden van de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders gemandateerd of ge(vol)machtigd zijn. De vijf Waddeneilanden hebben alle in een of andere vorm een mandaatregeling opgesteld (tabel 1.2). In de regeling is vastgelegd wie binnen de organisatie over welke (financiële) besluiten gaat. Het vastleggen van deze mandaten betreffen alle collegebesluiten.

Een mandaat moet bekend worden gemaakt.[50] Dat kan bijvoorbeeld door het bijhouden van een mandaatregister, waarin alle mandaatverleningen te vinden zijn.[51] Hierin is per bevoegdheid te zien wie bevoegd is en aan wie de bevoegdheid is gemandateerd. Er is echter geen wettelijke plicht tot het opstellen hiervan. De gemeenten zijn vrij om aan een vorm van mandaatregister al dan niet invulling te geven[52]. De vijf eilanden maken deels gebruik van een mandaatregister en deels van ander vormen van bekendmaking.

Tabel 1.2: Mandaatregeling

Mandaatbesluit en madaatregister	Ameland	Schier	Terschelling	Texel	Vlieland
Datum besluit	14 juni 2016	14 juni 2016	1 januari 2014	12 december 2017	17 oktober 2017
Collegebesluit mandaatregeling	ja	ja	ja	ja	ja
Mandaat om overeenkomsten aan te gaan	Directieleden	Secretaris	Secretaris/ directeur	Gemeente-Secretaris en teammanagers	Gemeentesecretaris
Ondermandaat met eventueel nadere duiding budgettaire bevoegdheid	Behandelend ambtenaar is tot 5.000 euro tekenbevoegd	Locosecretaris (bij afwezigheid secretaris)	Adjunct directeur	Teammanagers en medewerkers	Gemeentesecretaris
Uitwerking in een mandaatregister of andere bekenmaking	In het mandaatregister is het aangaan, ondertekenen en beëindigen van overeenkomsten met derden voor diensten en leveringen met inachtneming van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, vastgelegd.	Geen uitwerking van het besluit in een register. Wel is in een Notitie mandaat vastgelegd dat het mandaat voor werving, selectie en benoeming van medewerkers (behalve die van de secretaris en teamleiders) bij de secretaris ligt.	In de mandaatregeling HRM zaken is een register opgenomen waarin de omschrijving en bevoegdheid ten aanzien van het aanstellen van personeel is vastgelegd.	Er is een mandaatregeling , die wordt verwerkt in een mandaatregister.	Geen uitwerking van het besluit in een register of regeling.In het mandaatbesluit zijn alleen grenzen aan het mandaat opgenomen, zoals dat politiek- bestuurlijke gevoelige zaken niet in aanmerking komen voor mandaat, of dat er tijdwinst is door mandaat.

Bron: Mandaatregelingen en opgave gemeenten, zie bijlagen

Inkoopprocedure

In het inkoop- en aanbestedingsbeleid is tevens de te hanteren inkoopprocedure aangegeven. Onderstaande drempelbedragen zijn opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid en betreffen de contractwaarde (tabel 1.3).

[49] Inkoop en aanbestedingsbeleid, Friese waddeneilanden, en Inkoop en aanbestedingsbeleid Texel 2014, artikel 3.5.

[50] Algemene mandaten dienen schriftelijk te worden verleend (artikel 10:5, tweede lid, Awb).

[51] Handreiking Attributie, mandaat en delegatie, VNG 2016, p. 26.

[52] Handreiking Attributie, mandaat en delegatie, VNG 2016, p. 47.

De verschillende wijzen van aanbesteding leveringen/diensten houden het volgende in:

- 1 op 1 (Enkelvoudig onderhandse offerte-aanvraag): de gemeente vraagt minimaal aan 1 ondernemer een offerte.
- Meervoudig onderhands (offerte-aanvraag): de gemeente vraagt ten minste aan 2 ondernemers een offerte.
- Nationaal Openbaar aanbesteden: tot de (Europese) drempelbedragen kan de gemeente nationaal aanbesteden. De gemeente zal voorafgaand aan de opdrachtverlening een aankondiging plaatsen.
- Europees aanbesteden: boven de (Europese) drempelbedragen zal de gemeente in beginsel Europees aanbesteden, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.

Tabel 1.3: Drempelbedragen en wijze van aanbesteding leveringen/diensten*

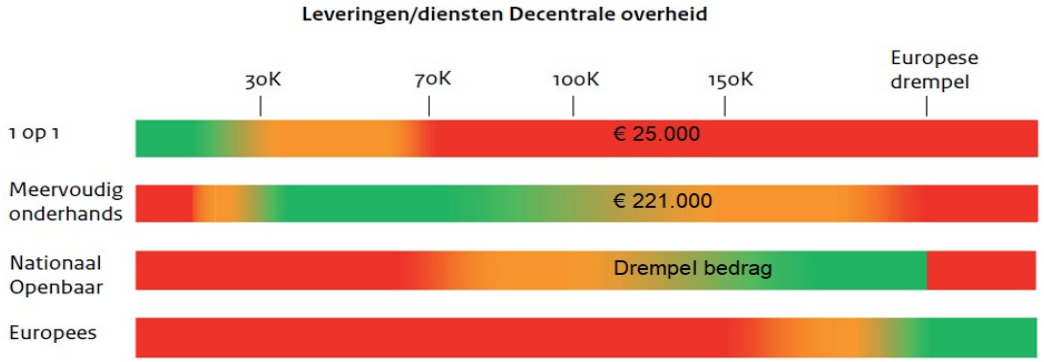
Wijze van Aanbesteden	Leveringen diensten (bedrgaen exclusief BTW)
1 op 1	Tot € 25.000
Meervoudig Onderhands	€ 25.000 - € 221.000 (peil 2018)
Nationaal Openbaar	€ 25.000 - € 221.000 (peil 2018)
Europees	Vanaf drempel bedrag (vanaf € 221.000 peil 2018)

* De bedragen zijn gebaseerd op de door het college van Ameland geactualiseerde notitie inkoop- en aanbestedingsbeleid. De geactualiseerde notities over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Terschelling, Vlieland en Schiermonnikoog zijn nog niet vastgesteld door de betreffende colleges.

Bron: Inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en het Samenwerkingsverband de Waddeneilanden. Vastgesteld door college van de gemeente Ameland, 12 juni 2018, p. 21.

De Friese Waddeneilanden hanteren expliciete drempelbedragen in het inkoop-en aanbestedingsbeleid (zie tabel 1.3). Het gaat om de drempelbedragen die de grens aangeven tussen de verschillende wijzen van aanbesteding.[53] Texel hanteert in zijn inkoop-en aanbestedingsbeleid geen exacte drempelbedragen, maar geeft alleen een duiding met kleuren. De drempelbedragen zijn gebaseerd op aanwijzingen voor de drempelbedragen die voor alle gemeenten gelden uit de zogenoemde Gids Proportionaliteit[54].

Figuur 1.1: Drempelbedragen*



* Texel hanteert in zijn inkoop-en aanbestedingsbeleid geen expliciete bedragen, maar alleen de kleurenaanduiding.

Bron: Inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en het Samenwerkingsverband de Waddeneilanden. Vastgesteld door college van de gemeente Ameland, 12 juni 2018, p. 21, en Gemeente Texel (2014), Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014.

Ten aanzien van inhuur in relatie tot de inkoop- en aanbestedingsregels is op Texel een aantal Relevante aanbevelingen gedaan in het nog niet door het college vastgestelde conceptrapport van

[53] De geactualiseerde notities over het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Terschelling, Vlieland en Schiermonnikoog zijn nog niet vastgesteld door de betreffende colleges.

[54] Gids Proportionaliteit, april 2016, p. 31. De figuur staat ook in de Gids proportionaliteit, zonder expliciete drempelbedragen die de gemeenten zelf kunnen invullen.

het 213a-onderzoek:

- neem een 'taakanalyse op basis van noodzaak' mee in de afwegingen en doe de vervanging waar mogelijk niet zonder meer '1-op-1';
- weeg bij een actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid af of het wenselijk is de drempel voor het 1-op-1 inkopen voor diensten te verruimen.[55]

1.3 Bevindingen

Op basis van de voorgaande paragrafen, worden de volgende bevindingen gedaan.

- Er is bij geen van de eilanden een beleidskader specifiek voor externe inhuur; dit is ook niet wettelijk verplicht. Voor zover er kaders zijn, komen die – indirect – voort uit algemene kaders die te maken hebben met de besturingsfilosofie of organisatievisie, het (strategisch) personeelsbeleid, en/of het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

- Texel en Terschelling hebben er voor gekozen om regiegemeente te zijn, wat betekent dat de vaste formatie klein is, en er relatief veel wordt ingehuurd. De gemeenteraad van Texel heeft het inhoudelijk kader van regiegemeente vastgelegd, en streeft naar een kleinere vaste formatie en ook minder externe inhuur. Op Terschelling heeft het college in 2012 het besluit genomen om invulling te geven aan het concept regievoerende gemeente. In de begroting 2018 is vastgelegd dat vanaf 2019 waar mogelijk overgeschakeld zal worden van inhuur naar vaste krachten, wat de facto een overgang van regiegemeente naar een gemeente die meer werkt met vaste krachten betekent. Omdat dat in de begroting 2018 is weergegeven, is die keuze door de raad bekrachtigd. De visie zoals naar voren gebracht in de begroting is vervolgens, zij het in andere bewoordingen, als uitgangspunt benoemd in het college-akkoord dat ook door de raad is vastgesteld (mei 2018), waarbij is aangegeven dat dat de "komende jaren nader" nog moet wordt uitgewerkt.

- Er is in het kader van personeelsbeleid niet op alle eilanden sprake van formeel vastgelegde regels rond externe inhuur. Dat geldt bijvoorbeeld voor de 'drie-stappen'-afwegingsregel, die als een manier van werken in de praktijk moet worden beschouwd, maar die – behalve op Terschelling – niet een formeel vastgelegd kader is. De drie stappen zijn wel als "algemeen richtsnoer" vastgelegd in een verslag van de Eilandraad van 30 november 2007. Op Texel zijn de drie stappen opgenomen in het digitale systeem van het besluitvormingsproces rond inhuur (Mozard). Terschelling heeft in een beleidsnota en een directiebesluit wel kaders opgenomen. Op Schiermonnikoog en Vlieland is de (ongeschreven) manier van werken om zoveel mogelijk gebruik te maken van vaste formatie, maar dat is niet formeel vastgelegd. Door de gemeenschappelijke OR is aangegeven dat de afwegingsregel naar het oordeel van de OR niet consequent wordt uitgevoerd.
  In het kader van het personeelsbeleid zien alle gemeenten voor zichzelf een belangrijke rol als werkgever op het eiland voor de eigen bevolking, maar dat is meestal niet uitgewerkt als een formeel uitgangspunt. Ten slotte is ook het "oog hebben voor de lokale economie" dat als uitgangspunt geldt bij het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij geen enkel eiland vertaald in (formele) regels voor externe inhuur.

- De Friese Waddeneilanden hebben samen een inkoop- en aanbestedingsbeleid ontwikkeld, dat ook geldig is voor het Waddensamenwerkingsverband. Texel heeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid afgestemd met gemeenten in Noord-Holland. De facto hanteren de vijf eilanden ongeveer hetzelfde inkoop- en aanbestedingsbeleid. Op een aantal eilanden moet het geactualiseerde inkoop- en aanbestedingsbeleid nog worden vastgesteld. De vijf Waddeneilanden hebben alle in een of andere vorm een regeling, vastgesteld door het college, waarin is vastgelegd wie binnen de organisatie over welke (financiële) besluiten gaat (mandaat).

- Geconstateerd kan worden dat bij een aantal van de kaders er sprake is van afspraken over het (nog) verder uitwerken of actualiseren ervan, maar dat dit nog niet is gebeurd. Ameland hanteert een verouderde personeelsgids die aangevuld is met losse besluiten, regelingen en notities. Terschelling werkt sinds 2016 aan een organisatie-ontwikkelingsplan en een strategische personeelsplanning, maar die plannen zijn nog niet gereed. In het college-akkoord van Terschelling staat aangekondigd dat uitgangspunten rond

[55] Gemeente Texel, *Rapportage inhuur derden*. 2017.

personeelsbeleid worden uitgewerkt. Texel werkt al een paar jaar aan het opstellen van strategisch personeelsbeleid. Op Texel is het 213a-onderzoek in 2017 gereed gekomen, maar dit heeft nog niet geleid tot een collegebesluit en is om die reden nog niet in de raad behandeld.

2 Aard en omvang externe inhuur

Dit hoofdstuk gaat over de aard en omvang van externe inhuur in de jaren 2016 en 2017. Hierna wordt eerst een totaaloverzicht gegeven; daarna worden de bevindingen per deelvraag en per eiland weergegeven. De onderzoekvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn de volgende:

4. Welke lasten zijn gemoeid met inhuur in 2016 en 2017?
5. Hoe zijn deze lasten van inhuur verdeeld over beleidsterreinen cq over bureaus?
6. Hoe zijn de lasten van inhuur verdeeld naar de motieven voor inhuur ?
7. Welke lasten zijn gemoeid met het 'inlenen' van medewerkers van andere (semi) overheden?
8. Wat is de duiding van de vergelijking tussen de Waddengemeenten?

2.1 Omvang externe inhuur

Over de gegevens
Aan de gemeenten is gevraagd om informatie over de aard en omvang van de externe inhuur te leveren op basis van hun administratie over de jaren 2016-2017. Niet alle eilandgemeenten houden standaard gegevens over externe inhuur bij. Op basis van de definitie zoals die in dit onderzoek en door de BBV wordt gebruikt, is aan de gemeenten gevraagd om gegevens over externe inhuur vanuit hun administratie aan te leveren. De meeste eilandgemeenten administreren externe inhuur niet direct onder een 'post externe inhuur' conform deze definitie. In de administratie komen posten voor als 'personeel derden', 'externe deskundigen', 'ingeleend personeel', 'inhuur flexibele schil' of 'inkoop diensten'. Ook wordt soms een deel van de inhuur bij andere gemeenten (inbesteding) op dezelfde post geadministreerd als externe inhuur. Verder is het zo dat inhuur van procesbegeleiding, toezicht of projectmanagement rond infrastructurele of bouwprojecten op verschillende manieren kan worden geadministreerd (zie ook het inleidende hoofdstuk). Met elke gemeente is daarom overlegd over welke posten wel of niet als externe inhuur zouden moeten worden gezien.
Op deze wijze is vanuit de gemeentelijke administratie de omvang van de inhuur geschat. Aan de gemeenten is daarnaast gevraagd informatie op te leveren over de motieven voor inhuur, de afdeling of teams waar inhuur plaatsvindt, en de (grootste) bureaus die worden ingehuurd. Niet alle gemeenten hebben voor beide jaren detailinformatie aangeleverd.
Met name bij Texel en Terschelling is ook gebruik gemaakt van totaalcijfers over externe inhuur van de gemeenten zelf. Bij Texel gaat het om de cijfers in het (nog niet door het college vastgestelde) conceptrapport van het 213a-onderzoek. Bij Terschelling gaat het om cijfers over inhuur per team in de bijlage 'Overzicht Loonkosten' bij de jaarstukken. Bij sommige gemeenten zijn cijfers over meerdere jaren beschikbaar, naast die van 2016-2017; die zijn ter vergelijking hier ook meegenomen.

Omdat elke gemeente iets andere posten gebruikt voor externe inhuur, is de onderlinge vergelijkbaarheid niet volledig '1-op1'. Desondanks kan een globale vergelijking tussen de eiianden onderling en tussen de eilanden en landelijke kengetallen wel worden gemaakt.

Een laatste opmerking betreffende de gegevens is dat alle gemeenten vanaf 2017 verplicht in hun begroting en rekening een beleidsindicator moeten opnemen over externe inhuur, conform de definitie die het BBV aangeeft en die ook in dit onderzoek wordt gebruikt. Het gaat daarbij alleen om een totaalcijfer van externe inhuur (absoluut en als percentage van loonkosten plus externe inhuur). De totaalcijfers van de gegevens die uit de adminstratie van de gemeenten kon worden samengesteld, zijn in dit onderzoek vergeleken met die beleidsindicator.

Omvang inhuur
In het schema zijn de totaalcijfers van de eilanden weergegeven zoals die op bovenstaande wijze zijn verkregen.

Tabel 2.1: Totaal externe inhuur in omvang en als % van de loonsom plus inhuur*

		Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling *	Texel	Vlieland
2016	Omvang (mln euro)	n.b.	n.b.	1,4****	2,1	0,2
	*als % loonsom plus inhuur***	*n.b.*	*n.b.*	*28%****	17%	*14%*
2017	Omvang (mln euro)	0,8	0,1	1,5****	2,0***	0,2
	*als % loonsom plus inhuur***	*16%*	*12%*	*27%****	*16%*	*12%*

* De cijfers van de gemeente Terschelling hebben een afwijkende grondslag ten opzichte van die van de andere eilanden, en zijn daardoor niet '1-op-1' te vergelijken.
** Berekend op basis van gegevens verkregen uit de gemeentelijke administraties.
*** De totaalcijfers bij Texel voor 2017 zijn gebaseerd op het jaarverslag die op hun beurt gebaseerd zijn op cijfers uit het zogenoemde maandaatregister: het beschikbaar gesteld budget.
**** De totaalcijfers bij Terschelling betreffen de post 'Personeel derden'. Cijfers 2016 zijn bepaald op basis van een boekingenoverzicht; voor 2017 op basis van een bijlage "Overzicht Loonkosten 2017" bij de jaarrekening 2017. In de begroting 2018 is een tijdpad voor het afbouwen van 'personeel derden' opgenomen door het wijzigen van dienstverbanden van inhuur naar vast.

Bron: Opgave gemeenten

De totale omvang van de inhuur is in de gemeente **Ameland** in 2017 ruim 8 ton. Als percentage van de loonsom plus inhuur kan de inhuur worden berekend op 16%. Dat cijfer is bepaald op basis van door de gemeente aangeleverde basisgegevens, waaruit de rekenkamercommissie de externe inhuur volgens de in dit onderzoek gebruikte definitie heeft gefilterd; de gemeente zelf houdt geen administratie bij volgens die definitie. De omvang van de inhuur zoals die in het jaarverslag van de gemeente over 2017 is gegeven, geeft een veel lager bedrag (388.009 euro) en een lager percentage (9,3%). Dit wordt veroorzaakt doordat in de gegevens in het jaarverslag alleen de bij de gemeente gebruikte post 'personeel derden' is meegenomen en niet ook een deel van de post 'externe deskundigen', die volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie wel moet worden meegenomen. Overigens werd in de gemeentelijke begroting van 2017 nog een percentage genoemd van 26,4%. De verklaring van deze hogere verwachtingen ten aanzien van uitgaven externe inhuur is in het kader van dit onderzoek niet te geven.
Door de gemeente is aangegeven dat de inhuur van 2017 ten opzichte van 2016 is gedaald, met name door het invullen van een aantal vacatures.

De omvang van de externe inhuur in de gemeente **Schiermonnikoog** kan worden bepaald op ruim 1 ton (2017), en is in absolute termen bescheiden te noemen. Als percentage van de loonsom plus inhuur is de inhuur 12%. Ook bij Schiermonnikoog is het cijfer bepaald op basis van door de gemeente aangeleverde basisgegevens, waaruit de rekenkamercommissie de externe inhuur volgens de in dit onderzoek gebruikte definitie heeft gefilterd; de gemeente zelf houdt geen administratie bij volgens die definitie.
In de jaarrekening over 2017 wordt een bedrag aan inhuur genoemd van ruim 5 ton en een percentage van 33,3%. De oorzaak van het verschil is dat in de cijfers in de rekening zoals die uit de gemeentelijke administratie naar voren komen, ook inhuur bij andere overheden en uitbesteding zijn meegenomen.

De cijfers van de gemeente **Terschelling** zoals die in tabel 2.1 staan, hebben een afwijkende grondslag ten opzichte van die van de andere eilanden, en zijn daardoor niet '1-op-1' te vergelijken. De cijfers zijn gebaseerd op de post 'Personeel derden' zoals de gemeente die in haar administratie bijhoudt. Daarin is geen nader onderscheid gemaakt naar wat in dit onderzoek uitbesteding wordt genoemd. Vormen van uitbesteding zijn dus ook in de cijfers meegenomen, wat een overschatting van de externe inhuur volgens de definitie van dit onderzoek geeft. In de cijfers van de gemeente Terschelling zit de payroll-constructie voor tijdelijke contracten, die de gemeente niet als externe inhuur beschouwt[56].

[56] De uitgaven via payroll-constructie zitten overigens wel verwerkt in de cijfers in een presentatie aan de gemeenteraad van begin 2018, waarin de totaalcijfers "inhuur derden" worden genoemd. In de presentatie wordt het onderscheid tussen wat de gemeente als externe inhuur en als uitbesteding beschouwd, niet gemaakt.

In de cijfers van Terschelling (in tabel 2.1) zijn specifieke kosten voor ruimtelijke plannen, organisatie-ontwikkeling en bijvoorbeeld juridisch advies niet meegenomen die volgens de definitie die in dit onderzoek is gehanteerd mogelijk voor een deel wel als inhuur zouden moeten worden gezien.[57] Van die uitgaven is op basis van de door de gemeente verstrekte gegevens niet duidelijk welk deel als externe inhuur volgens de definitie in dit rapport zou moeten worden beschouwd.[58]

Om toch een indicatie te geven van de omvang van externe inhuur bij de gemeente Terschelling, is hier volstaan met het totaal van de weergave van de post 'Personeel derden'. De post 'Personeel derden' was in 2016-2017 op Terschelling ongeveer 1,4-1,5 miljoen euro groot.[59] Als percentage van de loonsom plus inhuur gaat het om rond de 28% respectievelijk 27%. In de begroting 2018 is vastgelegd dat vanaf 2019 "waar mogelijk" overgeschakeld zal worden van inhuur naar vaste krachten:

> "Voorlopig is er in de loonbegroting van uitgegaan, dat er tot en met 2018 sprake zal zijn van een grote mate van inhuur van personeel van derden voor de ambtelijke organisatie. Waar mogelijk willen wij overschakelen van inhuur van personeel naar vaste krachten. Dit betekent dat de kosten voor vast personeel zullen stijgen, waar tegenover een lagere last voor inhuur via derden zal staan. Pas vanaf 2019 zal deze wijziging in aanstelling mogelijke voordelen gaan opleveren"
> (Gemeente Terschelling, *Begroting 2018*, p. 22).

Dat zou betekenen dat de omvang van de externe inhuur vanaf 2018 af gaat nemen. In de begroting 2018 is een tijdpad voor het afbouwen van 'personeel derden' opgenomen door het wijzigen van dienstverbanden van inhuur naar vast.[60] De afname moet volgens die planning met name in 2019 plaatsvinden.

Terschelling noemt in de begroting of rekening niet de beleidsindicator die volgens de BBV moet worden opgenomen. Volgens opgave van de gemeente zal de beleidsindicator vanaf de jaarrekening 2018 wel worden opgenomen.

De totale omvang van de inhuur ligt in de gemeente **Texel** in de jaren 2016-2017 rond de 2 miljoen euro (zie tabel 2.1).[61] Als percentage van de loonsom plus inhuur schommelt de inhuur rond de 16-17%. De omvang van de inhuur zoals die in de tabel is gegeven, is gebaseerd op concept rapport van het 213a-onderzoek (2016) en de cijfers uit het jaarverslag van de gemeente (2017). In het concept rapport van het 213a-onderzoek is een overzicht opgenomen van de posten waarop inhuur wordt geboekt in de administratie en die de basis vormt voor de bepaling van de totale inhuur. De totaalcijfers 2017 bij Texel in het jaarverslag zijn gebaseerd op het beschikbaar gesteld budget uit het zogenoemde maandaatregister. Omdat de bron mandaatgegevens betreft, mag in beginsel worden verwacht dat de realisatie niet hoger is dan de gegeven mandaten, omdat immers het mandaat de geoorloofde uitgaven per overeenkomst limiteert.
De hier berekende percentages in tabel 2.1 zijn iets lager dan die in het concept 213a-onderzoek worden gegeven (over 2016), wat vooral komt doordat percentages in het concept 213a-onderzoek berekend zijn op de loonsom, exclusief de bestuurskosten. Om waarschijnlijk dezelfde reden is het percentage in de tabel lager dan het percentage dat in de begroting 2017 (over 2017) is gegeven; het is juist iets hoger dan het percentage dat in de jaarrekenign over 2017 is gegeven (13,95%).[62]

---

[57] Die kosten telden in totaal op tot circa 570.000 euro in 2016.

[58] De gemeente Terschelling beschouwt die specifieke kosten niet als externe inhuur.

[59] Voor 2016 op basis van een boekingenoverzicht; voor 2017 op basis van een bijlage "Overzicht Loonkosten 2017" bij de jaarrekening 2017. In een presentatie aan de gemeenteraad van begin 2018 worden iets lagere bedragen genoemd, 1,2 miljoen euro voor 2016 respectievelijk 1,4 miljoen euro. Op basis van de gegevens die door de gemeente zijn aangeleverd, kan geen duiding van dat verschil worden gevonden. In de presentatie wordt het onderscheid tussen wat de gemeente als externe inhuur en als uitbesteding beschouwd, niet gemaakt.

[60] Gemeente Terschelling, *Begroting 2018*, p. 22. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er al collegebesluiten zijn genomen voor de overschakeling naar minder inhuur, maar dat die in het kader van de AVG niet aan de rekenkamercommissie beschikbaar konden worden gesteld.

[61] De totaalcijfers bij Texel voor 2017 zijn gebaseerd op het jaarverslag die op hun beurt gebaseerd zijn op het beschikbaar gesteld budget uit het zogenoemde maandaatregister.

[62] Voor de cijfers 2018 (niet in de tabel) is het percentage dat in de begroting 2018 is weergegeven (15,88%) juist iets lager dan berekend kan worden op basis van de cijfers van de gemeente.

Op basis van gegevens uit het conceptrapport van het 213a-onderzoek kan worden aangegeven dat in 2014 en 2015 de omvang van de externe inhuur hoger was (2,8 respectievelijk 2,3 miljoen euro). In de jaren voor 2016 is een sterke daling te zien. De achtergrond van de daling tussen 2014 en 2016 ligt onder meer in de organisatie-ontwikkeling die gericht was op een compactere en flexibeler organisatie.[63] Naast de inhuur is ook de vaste formatie in die periode licht afgenomen, zij het minder snel dan de omvang van de inhuur.[64] In 2018 wordt door de gemeente weer een lichte stijging verwacht.

De totale omvang van de inhuur is in de gemeente **Vlieland** rond de 2 ton, en is daarmee in absolute termen bescheiden. Ook bij Vlieland is het cijfer bepaald op basis van door de gemeente aangeleverde basisgegevens, waaruit de rekenkamercommissie de externe inhuur volgens de in dit onderzoek gebruikte definitie heeft gefilterd; de gemeente zelf houdt geen administratie bij volgens die definitie.
In 2016 was de inhuur hoger met name vanwege inhuur van interim management voor onderwijs. Als percentage van de loonsom plus inhuur was de inhuur in 2016 daarom ook iets hoger dan in 2017. In het interview is aangegeven dat in 2018 de inhuur naar verwachting lager is omdat een aantal vacatures inmiddels zijn bezet.

2.2 Motieven externe inhuur

Bij alle eilandgemeenten wordt ingehuurd om vacatures (tijdelijk) op te vullen, voor ziektevervanging, voor het opvangen van pieken in werkdrukte, en voor het inhuren van specifieke deskundigheid. Bij vervulling van openstaande vacatures door inhuur is er in de gemeentelijke administraties in zekere zin sprake van 'communicerende vaten': als de vacatures vervuld zijn, vervalt die inhuur (waardoor de inhuur lager is) en valt de betreffende post onder de loonsom (waardoor de loonsom hoger is).

Op **Ameland** vormt het inhuren van expertise het belangrijkste motief voor inhuur. Het gaat om 57% van de totale inhuur (tabel 2.2). Het tijdelijk opvullen van vacatureruimte vormt ca. 34% van de inhuur. De piekbelasting betreft op Ameland in belangrijke mate de extra menskracht voor de eigen buitendienst gedurende de zomermaanden.

Tabel 2.2: Inhuur Ameland naar motief in 2016 en in 2017

	Totaal (euro)	Openstaande vacatures*		Piek/werkdruk		Expertise/ overig	
2017	823.672	279.222	34%	75.849	9%	468.601	57%

* 'Inzet i.p.v. vacature' en 'Vervanging i.v.m. vacature.
** Overig en projecten i.v.m. 'staf' en 'communicatie'.

Bron: Opgave Gemeente Ameland.

Op **Schiermonnikoog** betreft de inhuur voornamelijk inhuur vanwege specifieke deskundigheid.

De gemeente **Terschelling** heeft geen gedetailleerd overzicht gegeven van de motieven voor inhuur. In een presentatie aan de gemeenteraad van 23 januari 2018 worden de daar genoemde bedragen van inhuur als geheel aangeduid als "flex". Als motieven voor inhuur in het algemeen zijn door de gemeente aangegeven: knelpunten in de formatie (zoals ziekte), geen capaciteit om extra klussen binnen de formatie op te lossen, specifieke of specialistische deskundigheid, als inhuur goedkoper is dan het zelf uitvoeren, en fluctuatie in het werkaanbod[65].

Op **Texel** vormen het tijdelijk opvullen van vacatureruimte en ziekteverzuim samen rond 20-40% van de totale inhuur (tabel 2.3). De omvang is afhankelijk van het aantal openstaande vacatures en het ziekteverzuim. Het

[63] Gemeente Texel, *Rapportage inhuur derden*. 2017.

[64] De procentuele daling van de externe inhuur is van 2014 op 2016 ongeveer 25%; de daling van het vaste personeel ongeveer 5% (van 152 fte naar 146 fte feitelijke bezetting) Bron: Gemeente Texel, (*Rapportage inhuur derden.*

[65] Gemeente Terschelling, Directiebesluit bij mandaat. Nummer advies: 20160822-5A. 18 augustus 2016., p. 4.

ziekteverzuim was in 2017 relatief hoog, waardoor de inhuur om die reden in dat jaar ook hoog was. In 2018 wordt een relatief hoge inhuur verwacht vanwege openstaande vacatures.
De gemeente Texel hanteert bij elk beleidsteam een van tevoren bepaald budget voor flexibele inzet van personeel. Die zogenoemde 'flexibele schil' wordt vooral gebruikt voor inhuur voor tijdelijke, hogere werkdruk, bijvoorbeeld als er tijdsdruk is en er in korte tijd veel werk verzet moet worden. De flexibele schil wordt begroot op ongeveer 8 fte totaal voor de hele gemeente en komt neer op ca. 550.000 euro (2016 en 2017).
De grootste categorie waaraan inhuur wordt besteed – ca. 35-50% van het totaal – betreft “Overig/projecten”. Daarbij gaat het onder meer om inhuur van externe deskundigheid. Ook gaat het voor een deel om inhuur dat verband houdt met projecten in de vorm van een extern bureau dat, of een externe deskundige die door de gemeente direct wordt ingehuurd voor (extra) projectbegeleiding, projectmanagement, onderzoek e.d. Het gaat doorgaans om 20.000-30.000 euro bij de afzonderlijke projecten[66].

Tabel 2.3: Inhuur Texel naar motief 2015-2018*

	Totaal euro	Openstaande vacatures		Ziektevervanging		Pieken/werkdruk (flexibele schil)**		Overig/projecten***	
2015	2.347.027	483.821	21%	283.145	12%	664.314	28%	915.747	39%
2016	2.065.981	230.148	11%	228.167	11%	556.307	27%	1.051.359	51%
2017	1.978.683****	135.743	7%	594.775	30%	549.166	28%	698.999	35%
2018	2.209.788	587.508	27%	114.154	5%	512.040	23%	996.086	45%

* Beschikbaar gesteld budget.
** In de gemeente Texel wordt bij elk team een van tevoren bepaald budget voor flexibele inzet van personeel ingezet. Die zogenoemde 'flexibele schil' wordt vooral gebruikt voor inhuur voor tijdelijke hogere werkdruk (pieken).
*** Het gaat hier om tijdelijke inhuur en inkoop diensten voor beleidsopdrachten, onderzoeksopdrachten en tijdelijke overige werkzaamheden, waarover het college en/of de gemeenteraad besluit. Het gaat niet om de totale aanbestedingssom van projecten, maar alleen om dat deel in de vorm van een externe deskundige of een bureau dat door de gemeente direct wordt ingehuurd voor (extra) onderzoek, projectbegeleiding, projectmanagement e.d. Een nadere onderverdeling is er niet voor alle jaren beschikbaar. In 2017 wordt het hele budget van 698.999 euro aangegeven als 'inhuur projecten'.
**** De totaalcijfers bij Texel voor 2017 zijn gebaseerd op het jaarverslag die op hun beurt gebaseerd zijn op het beschikbaar gesteld budget uit het zogenoemde maandaatregister.

Bron: Opgaven gemeente Texel

De inhuur van de gemeente **Vlieland** betreft deels het opvullen van openstaande vacatures, en deels opvang van pieken in de werkdruk (met name voor de eigen groenvoorziening). Het grootste deel betreft de categorie ‘Overig’ en bestaat uit inzet voor projecten, en (in 2016) inhuur op het gebied van onderwijs.

Tabel 2.4: Inhuur Vlieland naar motief in 2016 en 2017

	Totaal (euro)	Openstaande vacatures/ ziektevervanging		Piek/werkdruk**		Overig***	
2016	242.058	57.000	24%	18.041	7%	165.154***	68%
2017	192.045	60.430	31%	17.447	9%	114.168****	59%

* De percentages zijn in totaal niet altijd 100% vanwege afrondingsverschillen.
** Opvang pieken in groenvoorziening in de zomermaanden.
*** Inhuur voor onderwijs, waaronder tijdelijk interim management, en een deel ziektevervanging.
**** Deels externe deskundigheid en deels onderwijs waaronder een deel ziektevervanging.

Bron: Opgave Gemeente Vlieland

2.3 Beleidsterreinen externe inhuur

Op welke beleidsterreinen of door welke organisatie-onderdelen wordt ingehuurd, verschilt per gemeente (tabel 2.5). Er is geen eenduidig beeld van beleidsterreinen/organisatie-onderdelen waar relatief veel wordt

[66] Opgave Gemeente Texel.

ingehuurd. De omvang van de inhuur per beleidsterrein/organisatie-onderdeel is in dit onderzoek niet vergeleken met de omvang van de totale budgetten van de beleidsterreinen/organisatie-onderdelen.

Tabel 2.5: Aandeel inhuur beleidsvelden/organisatie-onderdelen 2017

Ameland*		**Schiermonnikoog**		**Terschelling****		**Texel*****		**Vlieland**	
Beleidsterrein/Domein		*Taakveld*		*Kostenplaats/team*		*Beleidsterrein/-team*		*Beleidsterrein*	
Communicatie	8%	Publieks-zaken	50%	Salariskosten ambt. org.****	25%	Dienstverle-ning	40%	Beleids-teams	60%
Buitendienst	8%	Wonen en bouwen	48%	Team Beleid en regie	22%	Gemeente-werken	30%	Onderwijs	31%
Personeels-zaken	8%	Overige	1%	Staf	17%	Beleid	15%	Buitendienst	9%
Sociaal Domein	7%			College van B&W	12%	Ondersteuning	11%		
Belastingen	7%			Team Ondersteuning	12%	Bedrijfsvoering	4%		
Staf	6%			Centr. Natuur en Landschap	3%	Directie	0%		
Onderwijs	6%			Team Publiek	2%				
Bouwen en Wonen	6%			Griffiefunctie	2%				
Vergunningen	3%			't Behouden Huys	2%				
Handhaving	3%			Team Uitvoering	2%				
College	3%								
Financiën	2%								
Diversen/overig	32%								

* 2017.
** 2016; geen cijfers over 2017 aangeleverd door gemeente. De gegevens van de gemeente Terschelling betreffen de post 'Personeel derden'.
*** Alle cijfers betreffen beschikbaar gesteld budget.
**** De post "Salariskosten ambtelijke organisatie" is niet nader toegedeeld aan teams.

Bron: Opgave gemeenten

Op **Ameland** wordt in termen van budget het meeste ingehuurd bij de beleidsterreinen/domeinen Communicatie, Buitendienst, Personeelszaken, Sociaal domein en Belastingen.

Op **Schiermonnikoog** betreft de inhuur vooral het team Wonen en bouwen en Publiekszaken (tijdelijk i.v.m. ziektevervanging); waarbij de verdeling van externe inhuur over beide teams (2017) ongeveer gelijk is.

Het grootste deel van de post 'personeel derden' op **Terschelling** betreft "Salariskosten ambtelijke organisatie" die niet verder is toegedeeld naar teams. Van de post 'Personeel derden' die wel is toegedeeld per team zijn de teams die relatief veel inhuren in termen van budget Team Beleid en regie, Staf, het College van B&W en Team Ondersteuning.

Op **Texel** wordt in termen van budget verreweg het meeste ingehuurd bij de teams Dienstverlening en Gemeentewerken. Dit correspondeert met het beleid dat bij ziektevervanging en piekdrukte in eerste instantie alleen wordt ingehuurd bij de teams waarbij de rechtstreekse dienstverlening aan de burger in het geding komt (publieksbalie, reinigingsdienst, etc.).

Op **Vlieland** betreft de inhuur vooral de inhuur bij beleidsteams. Daarnaast is de inhuur op het gebied van onderwijs relatief groot.

2.4 Aanbieders externe inhuur

De eilanden kennen alle een aantal aanbieders waarbij het om relatief grote budgetten gaat. Een aantal organisaties wordt door een meerderheid van de eilanden ingezet, zoals Start, Driessen, BAN Personeesldiensten, en Maandag (tabel 2.6). Over het algemeen kiezen de eilanden voor “eigen” aanbieders en is er weinig overlap in ingehuurde bureaus. De vijf waddeneilanden huren op een aantal beleidsterreinen vergelijkbare expertise in voor juridisch advies en ict, maar niet bij dezelfde bureaus.

Tabel 2.6: Aanbieders van inhuur 2016 en 2017

Gemeente	Aanbieder	(Hoofd)type*
Ameland**	Maandag interim Professionals Startpeople Woudwijk Zorgadvies Multiskill AKD n.v. Fooq Holwerda en Holwerda BAN Personeelsdiensten Grunstra Architecten	interim/detachering uitzendbureau adviesbureau communicatie-advies advocaten adviesbureau dienstverleming interim/detachering architecten
Schiermonnikoog	Bureau voor Noordelijke Gemeenten Kenonz Start people Haute Equipe Van Assen stedebouw Bugel Hajema KP&O	interim/detachering interim/detachering uitzendbureau adviesbureau adviesbureau adviesbureau interim/detachering
Terschelling**	BAN Personeelsdiensten Aha-advies Onss Anteagroup Breuer Institute Intermezzo Holding E Blaauw A-la Tuil	interim/detachering adviesbureau interim/ detachering administratiekantoor adviesbureau adviesbureau adviesbureau zzp***
Texel**	Driessen HRM 4cSolutions InterConcept interim Cens-or SMQ Noord BMC Maandag interim Professionals PHNX Bureau Burg Performance Care	interim/detachering interim/detachering interim/detachering interim/detachering ict en data adviesbureau interim/detachering adviesbureau interim/detachering magement
Vlieland	Start people Bureau Meesterschap verschillende zzp’ers	interim/detachering interim/detachering -

* Gebaseerd op informatie van websites.
** Bij de grotere eilanden worden meerdere bureaus ingehuurd. Hier zijn alleen de grootste (circa tien) in termen van budget genoemd. De gegevens van de gemeente Terschelling betreffen de post ‘Personeel derden’.
*** Opgave gemeente Terschelling.

Bron: Opgave gemeenten.

De gemeente **Ameland** huurde in 2017 bij een groot aantal aanbieders in (tabel 2.6 geeft de grootste in termen van budget daarvan weer). Het budget dat wordt ingezet voor inhuur is relatief sterk geconcentreerd bij een kleine groep aanbieders. De “top-10” bureaus zijn goed voor bijna 60% van de inhuur; bijna 25% wordt uitgezet bij Maandag en Startpeople. Het contract van de gemeente Ameland met Start uit 2002 is nooit herijkt, aan een herziening zou worden gewerkt.

Op **Schiermonnikoog** worden verschilende aanbieders gebruikt, deels bureaus waar externe deskundigheid wordt ingehuurd en deels detacheerders.

De post 'Personeel derden' bij de gemeente **Terschelling** betrof in 2016 ongeveer tien aanbieders. Het budget dat daarmee gemoeid is, is sterk geconcentreerd bij een beperkt aantal aanbieders. Ruim 90% van het budget dat is gemoeid met inhuur, gaat naar vijf aanbieders. BAN personeelsdiensten vertegenwoordigd in geld uitgedrukt meer dan de helft van het bedrag (ca. 800.000 euro). Het gaat daarbij – zoals eerder vermeld - volgens opgave van de gemeente vooral om personeel dat nog in een proeftijd zit dat via payroll constructies wordt geregeld, en dat de gemeente niet als externe inhuur beschouwd[67]. De gemeente Terschelling betaalt naast de betaling voor de salarissen van pay-roll medewerkers en ingehuurde personen ook een jaarlijks deelnemersbijdrage aan BAN personeelsdiensten.[68] Het meerjarige contract van de gemeente Terschelling met BAN personeelsdiensten uit 1998 is nooit herijkt.

De gemeente **Texel** huurde over de jaren 2016-2017 bij enkele tientallen aanbieders in. Het budget dat wordt ingezet voor inhuur is relatief sterk geconcentreerd bij een kleine groep aanbieders. De "top-10" bureaus zijn goed voor ruim de helft van het totale budget voor inhuur. Circa 35-40% van de inhuur wordt uitgezet bij de eerste vijf bureaus; ongeveer 15% wordt uitgezet bij Driessen. De inhuur bij Driessen betreft de inhuur van flexibele arbeidskrachten op payroll basis, en is gebaseerd op een raamcontract uit 2015. Het raamcontract is in beginsel aangegaan voor een periode van vier jaar, en wordt daarna zonder opzegging stilzwijgend met steeds een maand verlengd.[69] In gezamenlijkheid met een groot aantal gemeenten in het noorden van Noord-Holland (de zogenoemde Noordkop gemeenten) heeft Texel door middel van een Europese aanbesteding in 2018 per 1-1-2019 nieuwe raamovereenkomsten gesloten.

De gemeente **Vlieland** maakt vooral gebruik van een uitzendbureau en zzp'ers en – voor wat betreft onderwijs – van het Bureau Meesterschap (specialistische aanbieder op het gebied van onderwijs).

2.5 Inhuur bij andere overheden

De eilanden huren ook expertise en tijdelijke inzet in bij andere overheden. Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, betreft de definitie van externe inhuur geen 'inbesteding' bij andere gemeenten. De rekenkamercommissie heeft wel gekeken naar inbesteding vanwege de interesse van raadsleden daarin en omdat inbesteding een alternatief is voor externe inhuur bij een private organisatie met een winstoogmerk.

Omdat dit onderzoek gaat over externe inhuur is echter geen specifieke informatie gevraagd bij de gemeenten over de omvang in financiële termen van de inhuur bij andere overheden. Wel kan in het algemeen worden gesteld dat vooral bij de kleinste eilandgemeenten de inhuur bij andere overheden relatief groot is. De onderlinge inhuur bij andere Waddeneilanden is beperkt. Er wordt meer inbesteed bij gemeenten aan de vaste wal.

De inbesteding zoals aangegeven in de tabel is gebaseerd op dienstverleninsgovereenkomsten. Daarmee is niet alle onderlinge inhuur in beeld, omdat kleine klusjes door andere overheden ook wel "om niet" worden verricht.

[67] De proeftijd in de payroll constructie is maximaal twee jaar.

[68] De deelnemersbijdrage was in 2018 1.531 euro (inclusief BTW).

[69] Raamcontract met Driessen. Artikel 2: deze overeenkomst wordt aangegaan voor minimaal 2 jaren en eindigt zodoende op 4 januari 2017, met de mogelijkheid tot verlening van tweemaal 1 jaar, tesamen 4 jaren. Artikel 2.4: geschiedt de opzegging niet schriftelijk en niet met inachtneming van de minimale contractduur en opzegtermijn van drie maanden voor de vervaldatum, dan zal de overeenkomst stilzwijgend worden verlengd met telkens 1 maand.

Tabel 2.7: Samenwerking met gemeenten via dienstverleningsovereenkomsten*

Ameland	Schiermonnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
• **Uitvoering aan de dvo onderwijs** • ICT, door gemeente Leeuwarden	• **Onderwijs, door gemeente Ameland** • **Onderhoud gebouwen, door gemeente Ameland** • Financiën, door Noardeast Fryslân • ICT, door gemeente Leeuwarden • **Bezwarencommissie, door gemeente Ameland**	• **Onderwijs, door gemeente Ameland** • HRM, door GR Waddeneilanden • Integrale veiligheid en rampen, door GR Waddeneilanden • ICT, door gemeente Leeuwarden • **administratie door, gemeente Texel** • **Financiën, door gemeente Texel** • **Teamleider, door gemeente Texel**	• Detachering (sociaal recherche) vanuit gemeente Schagen • Medewerker publiek, door SED gemeente** • Belastingen en heffingen Gemeente Leeuwarden • Uitkeringsadministratie Gemeente Den Helder • Inkoopadvies Gemeente Den Helder • Bezwaarschriftencommissie Gemeente Hollands Kroon • **Salarisadministratie Gemeente Terschelling**	• Personeel en organisatie, door gemeente Leeuwarden • Salarisadministratie, door gemeente Leeuwarden • BGT, (Basisregistratie Grootschalige Topografie) door gemeente Leeuwarden • BAG (Basisregistratie adressen en gebouwen) door gemeente Leeuwarden • ICT, door gemeente Leeuwarden • **Sociale zaken, door gemeente Terschelling** • **Onderwijs, door gemeente Ameland**

* Beleidsterreinen, aangegaan met de uitvoerende partij. **Vet** = dienstverleningsovereenkomst bij andere eilandgemeente.
** De SED organisatie is ontstaan na een ambtelijke fusie van de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland.

Bron: Opgave gemeenten

2.6 Vergelijking cijfers en bevindingen

Een manier om de omvang van de inhuur in een gemeente te vergelijken, is om de kosten van externe inhuur te relateren aan de totale personeelskosten (inclusief inhuur) in de organisatie. Dat kengetal kan worden vergeleken met de uitkomsten van de personeelsmonitor van A+O fonds Gemeenten. Daarin is een indiactor opgenomen in de vorm van de verhouding tussen externe inhuur en de loonsom plus externe inhuur. Voor gemeenten in de klasse onder de 20.000 inwoners is voor 2016 en 2017 een gemiddelde indicator van 15% aangegeven. Alhoewel een '1-op-1' vergelijking niet goed mogelijk is omdat definities en afbakening niet geheel overeenkomen, kan er toch worden geconcludeerd dat, behalve Terschelling, de eilandgemeenten niet sterk afwijken van dit gemiddelde voor kleine gemeenten. Bij de gemeente Terschelling is inmiddels het beleid gewijzigd, waardoor de omvang van de externe minder zou moeten zijn afgenomen.

Een andere vergelijking die kan worden gemaakt is de zogenoemde 'Roemer-norm'.[70] Volgens die norm is bij het Rijk het streven dat niet meer dan 10% van de totale loonsom wordt uitgegeven aan externe inhuur[71]. Uit het onderzoek van de personeelsmonitor van A+O fonds Gemeenten blijkt dat gemeenten over het algemeen niet of nauwelijks de 10% realiseren, maar meestal hoger zitten. Ook de Waddeneilanden halen deze ‘norm’ gemiddeld genomen niet.

Ten slotte kan voor de Waddeneilanden onderling ook een kengetal worden berekend in de vorm van externe inhuur per inwoner (tabel 2.8).

[70] Vernoemd naar de voormalifge SP-fractieleider Emile Roemer.
[71] Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 29 juni 2010, 31 701, nr. 32.

Tabel 2.8: Externe inhuur per inwoner (in euro's)*

	Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
2016	*n.b.*	*n.b.*	*293**	*152*	*221*
2017	*247*	*155*	*314**	*146*	*205*

* De gegevens van de gemeente Terschelling betreffen de post 'Personeel derden', en zijn daardoor niet goed vergelijkbaar met die van de andere gemeenten.

Bron: Opgave gemeenten

Op Schiermonnikoog en Texel is de inhuur per inwoner relatief laag. Op Ameland en Vlieland relatief hoog. De cijfers voor Terschelling zijn niet '1-op-1' vergelijkbaar met die van de andere gemeenten.

Bevindingen

Op basis van de voorgaande paragrafen over aard en omvang van externe inhuur, worden de volgende bevindingen gedaan.

- Texel en Terschelling houden cijfers bij over de (totale) externe inhuur. Bij Terschelling gaat het om cijfers op basis van een afbakening van de gemeente Terschelling ("Personeel derden"). De andere gemeenten houden niet standaard gegevens over externe inhuur bij. De meeste gemeenten administreren externe inhuur niet direct onder 'externe inhuur' maar onder posten als 'personeel derden', 'externe deskundigen', 'ingeleend personeel', 'inhuur flexibele schil' of 'inkoop diensten'. Ook wordt soms een deel van de inhuur bij andere gemeenten (inbesteding) op dezelfde post geadministreerd als externe inhuur. Het is daardoor bij de cijfers over externe inhuur niet direct duidelijk of de wijze waarop inhuur wordt geadministreerd volledig conform de definitie van het BBV is. Dit beperkt ook de onderlinge vergelijkbaarheid. Opvallend is dat totaalcijfers bij Texel in het jaarverslag 2017 gebaseerd zijn op de gegevens uit het zogenoemde mandaatregister over het beschikbaar gestelde budget.

- De externe inhuur is in absolute termen het grootst op Terschelling en Texel. Bij Schiermonnikoog en Vlieland gaat het in absolute termen om bescheiden bedragen. Als percentage van de loonkosten (inclusief inhuur) schommelt de inhuur op alle eilanden – behalve Terschelling – rond de 15% wat in de zelfde orde van grootte ligt als het gemiddelde van andere kleine gemeenten in Nederland. De afwijkende positie van Terschelling had onder meer te maken met de keuze om regiegemeente te zijn en om relatief veel personeel via payrolling in te huren. Bij de gemeente Terschelling is inmiddels het beleid gewijzigd.

- Bij alle eilandgemeenten wordt ingehuurd om de gebruikelijke motieven die voor inhuur gelden: opvullen van vacatures, ziektevervanging, het opvangen van pieken in werkdrukte, en specifieke deskundigheid. Het inhuren van specifieke deskundigheid die de gemeente zelf niet in huis heeft, is op alle eilanden het belangrijkste motief.

- Inhuur is in budgettaire termen vaak geconcentreerd bij enkele aanbieders. Met name op Terschelling is de inhuur sterk geconcentreerd, wat mede wordt veroorzaakt doordat payroll vooral via één aanbieder loopt. Ook op Texel en Ameland is de inhuur sterk geconcentreerd bij een beperkt aantal aanbieders. Een aantal organisaties wordt door een meerderheid van de eilanden ingezet. Over het algemeen kiezen de eilanden voor "eigen" aanbieders en is er weinig overlap in ingehuurde bureaus.

- Met een aantal van de vaak ingehuurde bureaus is ook een raamcontact afgesloten. Vaak is er bij die raamcontracten sprake van stilzwijgende verlenging. Bij een aantal van de raamcontracten is een herijking op nut en noordzaak, accuraatheid en de vraag of een contract – gezien de drempeldragen – aanbesteed dient te worden niet gebeurd terwijl de start van het contract al jaren terug in de tijd ligt. Texel heeft in Noordkop verband per 1-1-2019 nieuwe raamcontracten afgesloten.

- De onderlinge inhuur bij de adnere Waddeneilanden is beperkt. De inhuur bij andere overheden bij de kleinste eilandgemeenten is in het algemeen relatief groot. Er wordt meer inbesteed bij gemeenten aan de vaste wal.

3 Uitvoering van het inhuurproces in de praktijk

In dit hoofdstuk gaat het om de praktische gang van zaken rond inhuur. Het gaat om de wijze waarop het besluit tot inhuur tot stand komt en de stappen in het proces. Onderwerp is ook de informatie over en controle op de inhuur. De onderzoekvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn de volgende.

9. Hoe verloopt het proces van externe inhuur in de praktijk en hoe wordt er controle op dit proces gehouden?
10. Hoe is het inkoopproces formeel ingericht hoe komt het besluit om te gaan inhuren tot stand en hoe wordt bewaakt dat inkoop tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden zal plaatsvinden?
11. Is inhuur (in het algemeen, of in specifieke gevallen) geëvalueerd en wat is/zijn de uitkomst(en) daarvan?
12. Welke sturingsinformatie wordt bijgehouden? Wordt er gestuurd en zo ja op welke wijze?

3.1 Sturing op inhuur in de praktijk

Bij alle gemeenten zijn er regels en afspraken over de bevoegdheden rond inhuur en de monitoring en evaluatie van inhuur (tabel 3.1).

Tabel 3.1: Samenvatting inhuurproces in de praktijk

	Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Budgetaire bevoegdheid inhuur externen	Clusterhoofd tot 5.000 euro. Directieraad, boven 5.000 euro	College	Directie	Teammanagers	College boven de 5.000 euro
Evaluatie/ monitoring/	Maandelijks mondelinge toelichting in directieraad	Meerjarige contracten minimaal jaarlijks in management team mondelinge toelichting	Maandelijks contractueel in de directie met een mondlinge toelichting. Inhoudelijk op teamleiders niveau, die resultaatverant-woordelijk is	Resultaatbeoor-deling door de betreffende werkbegeleider	Maandelijks wordt in de directie overleg gevoerd over inhuur externen.
Evaluatie van de ingehuurde bureaus	De opdrachtgever bewaakt de inhuur	Gemeentesecreta ris heeft zicht op inhuur externen	Evaluatie initiatief komt van extern bureau	Evaluatie initiatief komt meestal van extern bureau	Gemeentesecreta ris heeft zicht op inhuur externen

Bron: documenten en interviews, zie bijlagen

Op basis van de interviews op de vijf eilanden is het inkoopproces externe inhuur in de praktijk in beeld gebracht. Alle geïnterviewden geven aan dat er eerst wordt gekeken of eigen mensen het werk kunnen doen. Daarna wordt gekeken of bij 'collega'-eilandgemeenten beschikbaarheid is. De gemeentesecretarissen hebben onderling contact over beschikbaarheid op de eilanden. Er is volgens alle geïnterviewden sprake van een grote mate van saamhorigheid tussen de eilanden. Taken kunnen ook uitgezet worden bij de GR Waddeneilanden (Harlingen) als daar capaciteit beschikbaar is. Het kan gaan om een “paar uurtjes” of een uitgebreidere taak.

Daarna wordt gekeken bij partneroverheden Leeuwarden, DDFK[72] (voor de Friese eilanden) of in de NoordKop (voor de gemeente Texel). Ook wordt wel gebruik gemaakt van personeel van de provincies, zo geeft een aantal geinterviewden aan. De afweging betreft hierbij ook een financiële omdat kleine klusjes door andere overheden vaak “om niet" worden verricht. In situaties waarbij het gaat om substantiëlere klussen volgt een financiële verrekening (via een dienstverleningsovereenkomst). Als een oplossing bij andere overheden niet mogelijk is, komt inhuur als optie in beeld. In de interviews zijn de onderstaande afwegingen genoemd bij externe inhuur.

Tabel 3.2: Bevoegheden rondom het inkoopproces in de praktijk

Ameland	In de directieraad is bedrijfsvoering een vast agendapunt. Ameland heeft een secretaris-directeur en twee adjunct-directeuren, die samen de directieraad vormen. Zij sturen de diverse clusters aan. Het agendapunt bedrijfsvoering betreft inzicht in tijdelijk personeel vanwege “piek” of “ziekte”. De inhoudelijke afweging voor inhuur zit bij de clusters. Ameland heeft zes clusters en de clusterhoofden geven bij een aanleiding tot externe inhuur in een papieren format aan wat de motivatie is voor de inhuur (ziekte, piek of een vacature). P&O gaat de papieren format uitwerken en de format komt vervolgens in de wekelijkse directieraad. De directieraad bewaakt de budgettaire kaders en tekent voor elke externe inhuur (er is geen ondergrens). De mandaatregels worden op dat punt niet altijd gevolgd, omdat tot 5.000 euro de ondermandataris (clusterhoofd) zelfstandige tekeningsbevoegdheid is, zie ook paragraaf 1.2 en tabel 1.2 voor mandaatregister. Bij civiele werken tekent het college voor de hele uitvoering van het project en dan hoeft er niet specifiek getekend/besloten te worden voor de inhuur.
Schier-monnikoog	Besluiten over inhuur worden in het managementteam voorbereid. Het mangementteam bestaat uit de gemeentesecretaris en de eerste en de tweede locosecretaris). Er wordt weinig op mandaat gedaan. De tekenbevoegdheid voor externe inhuur ligt bij de gemeentesecretaris en de burgemeester. In het collegevoorstel staan: aanleiding, reden voor de externe inhuur, de financiële dekking en onderbouwing voor de keuze voor het bureau. Het contract wordt door de burgemeester ondertekend.
Terschelling	De directie (bestaande uit de algemeen directeur en de gemeentesecretaris) is bevoegd tot het sluiten van inhuur en uitzendkrachten contracten en detacheringsovereenkomsten, de werving en selectie daarvan en het vrijgeven van een vacature. Er is daarbij sprake van integraal management waarbij de drie teamleiders verantwoordelijk zijn voor beleidsuitvoering, inclusief de afweging of inhuur nodig is. De financieel budgettaire beslissing daarover ligt echter altijd bij de directie ongeacht de omvang van de inhuur. De reden hiervan is dat de integrale manager de beschikbaarheid bij een andere afdeling niet kan beoordelen en bij de directie is dit overzicht er wel. De leidinggevende geeft aan of er voldoende formatie en budget aanwezig is voor de vacature of klus. Bij het ontbreken van voldoende formatie en/of budget, vindt nadere besluitvorming plaats door de directie of het college (afhankelijk van mandaat). Pas dan kan de vacature of klus worden opengesteld voor werving.
Texel	Door de invoering van het digitale systeem Mozard is er vanaf begin 2018 een vastomlijnd werkproces voor externe inhuur. Uitgangspunt van het werkproces is dat altijd moet worden benoemd waar de externe inhuur voor is met een motivatie. De processtappen zijn: o Aard (uitzend, payroll enz), duur van en motief voor inhuur moet worden ingevuld in het systeem, voordat tot inhuur kan worden overgegaan. o Het systeem regelt de autorisatie door de gemandateerde functionarissen. o Als inhuur tot stand komt, worden ook de contracten e.d. in het systeem opgenomen. o Er wordt met name getoetst op rechtmatigheid (bijvoorbeeld: betreft het een terechte ziektevervanging, door de afdeling) en budgettaire ruimte (Mozard). In het zaaksysteem is vanaf 2018 het opstellen van een mandaatbesluit inclusief de bijbehorende vragen opgenomen. In die vragen zitten stappen van controleren van de financiële dekking, inkoopprocedure (bedrijfsvoering en inkoopadviseur), personeelsadvisering (p&o adviseurs) en uiteindelijk ook altijd het fiat van de gemeentesecretaris. Voordat het werkproces in Mozard is ingericht werd ditzelfde proces handmatig gedaan door middel van het invullen van mandaat in een vast Word format (met de vergelijkbare stappen). Dit Word format werd vervolgens verwerkt in het mandaatregister dat werd bijgehouden in Excel.
Vlieland	Voor alle inhuur externen boven de 5.000 euro wordt een collegebesluit genomen, getekend door de gemeentesecretaris en de burgemeester. De aard, duur en motief wordt daarbij aangegeven. In het maandaatbesluit is die grens boven de 5.000 euro niet fomeel opgenomen, zie ook paragraaf 1.2 en tabel 1.2.

Bron: interviewgesprekken en documenten, zie bijlagen

[72] De ambtelijke organisatie DDFK is vanaf 2017 operationeel. De organisatie werkt voor de gemeente Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. Inmiddels zijn de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. gefuseerd tot de gemeente Noardeast-Fryslân.

In hoofdstuk 2 is aangeven dat inhuur ook plaatsvindt als tijdelijk vervullen van vacatures. Soms betreft dit het hogere managementniveau, zoals gemeentesecretaris, directie of teammanager. Voor zover die betreffende manager betrokken is bij de beslissing over, en sturing en evaluatie van externe inhuur kan er – in algemene zin – een belangenconcflict ontstaan als de betreffende manager gaat over hetzelfde bureau als waar hij of zij wordt ingehuurd. Dit geldt ook voor payrollconstructies.[73] Bij geen van de gemeenten zijn expliciete regels gevonden die iets zeggen over mogelijke omgang bij belangenconflicten bij inhuur, terwijl het wel voorkomt dat er managers worden ingehuurd. Bij Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Vlieland is in het inkoop- en aanbestedingsbeleid een algemeen artikel over integriteit opgenomen.[74] Texel werkt met een vierogenprincipe, waardoor de controle op de prestaties van de extern ingehuurde moet worden voorzien van een paraaf van een medewerker in dienst van de gemeente Texel. Dit is echter alleen controle achteraf, nadat iemand al is ingehuurd.

Bij de gemeente **Ameland** is de ervaring dat vast personeel substantieel goedkoper is dan externe inhuur. In het interview is aangegeven dat voor de gemeente het gebruik maken van uitzendbureaus en detacheringsbureaus relatief duur is. Indien over wordt gegaan op externe inhuur heeft de gemeente relaties met bureaus voor externe inhuur (zie ook hoofdstuk 2). Inhuur betekent in de praktijk vaak dat een detacheringsbureau de zoekopdracht naar personeel overneemt van de gemeente. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt bij het inhuren van personeel niet altijd gevolgd (zoals het opvragen van meerdere offertes), omdat de gemeente vaak al blij is dat er geschikt personeel is gevonden. In het interview is aangegeven dat de grenzen uit het Inkoop- en aanbestedingsbeleid als beperkend worden ervaren. Slagkracht om snel te beslissen is belangrijk en dan is het aanvragen van twee of drie offertes “lastig”.

De gemeente **Schiermonnikoog** gebruikt, zoals toegelicht in paragraaf 1.1, bewust geen payroll-constructies. Uitgangspunt op Schiermonnikoog blijft in eerste instantie een vaste dienstaanstelling, Het voortraject tot de inhuur is intensief. Er wordt bij in te huren personeel gekeken of ze in het team passen en op het eiland passen.

Op **Terschelling** is er sprake van integraal management waarbij teamleiders verantwoordelijk zijn voor beleidsuitvoering, inclusief de afweging of inhuur nodig is. De financieel budgettaire beslissing daarover ligt echter altijd bij de directie ongeacht de omvang van de inhuur. Afdeling HRM regelt de aanbesteding en contracten voor externe inhuur en is ook verantwoordelijk voor het kiezen van de goedkoopste partij.

Terschelling huurt relatief veel in via BAN personeelsdiensten op basis van een payroll-constructie. In de interviews is aangegeven dat BAN historisch de goedkoopste aanbieder is. Een ander voordeel van BAN volgens de geïnterviewden is dat de arbeidsvoorwaarden voor de betreffende medewerkers hetzelfde zijn als bij de gemeente. BAN wordt veel gebruikt voor de flexibele schil, maar is niet ‘formeel’ de preferente aanbieder, het is meer een historisch opgebouwde relatie. Via BAN worden standaard alle payroll-constructies ingezet. Dit betreft ook de proefperiodes voorafgaand aan een vaste aanstelling. Zoals in hoofdstuk 1 al aangegeven beschouwt de gemeente dit niet als externe inhuur.

Op **Texel** is een flexibele schil per team toegerekend en gebudgetteerd. De inkoopadviseur van financiën checkt vooraf of bij de externe inhuur de aanbestedingsprocedure wordt gevolgd. In mei 2018 heeft de gemeentesecretaris het document “*De organisatie op koers!”* opgesteld. Geconstateerd wordt in het document dat inhuur gemiddeld 1,6 maal zo duur is als het aannemen van een medewerker in loondienst. Voor de aanbesteding van raamcontracten wordt samengewerkt met andere gemeenten in Noord-Holland waarbij de gemeente Alkmaar veelal als penvoerder opereert.
In het conceptrapport van het 213a-onderzoek staan als aanbevelingen voor de praktijk rondom inhuur externen: interne werkprocessen eenduidiger maken, periodieke afstemming inhuur externen in het managementteam, en monitoring inhuur verbeteren. De invoering van het digitale softwaresysteem Mozard is

[73] Bijvoorbeeld op Ameland is in 2016 en 2017 bij de inhuur van de gemeentesecretaris gekozen voor een bureau dat verder niet wordt ingehuurd door de gemeente. Op Terschelling is nadat eerder het salaris van de gemeentesecretaris via BAN liep (payrollconstructie), er voor gekozen dat de gemeentesecretaris rechtstreeks in dienst komt van de gemeente. Dat is volgens opgave van de gemeente sinds 1 augutus 2017 ook het geval. Overigens beschouwt de gemeente Terschelling payrollconstructies niet als externe inhuur.
[74] Artikel 4.1.

onderdeel van het zaakgericht werken waarmee de gemeente in 2016 is gestart[75]. In het interview is aangegevan dat de praktische aanbevelingen uit het 213a-onderzoek mede door het Mozard-systeeem zijn geïmplemeteerd. In het Mozard-systeem moeten o.a. het motief, de duur en de inhoud van de inhuur worden vermeld. Daarmee zijn de werkprocessen eenduidiger en is er meer zicht op de financiële stand van zaken.

De gemeente **Vlieland** is vanwege het kostenaspect bezig met een herijking van externe inhuur om minder in te huren en in plaats daarvan meteen voor een jaar de medewerker in tijdelijke dienst te nemen. Nu worden medewerkers eerst nog via payroll- of uitzendconstructies ingehuurd.

Sturing op dvo's

De dienstverleningsovereenkomsten zijn relevant, omdat veelal regels zijn opgenomen over hoe met de inbesteding (inhuur bij andere overheden) wordt omgegaan. Als voorbeeld is hier gekeken naar de dvo onderwijs.[76] In de dvo onderwijs is opgenomen dat de dvo geldig is voor vier jaar en vervalt aan het einde van de looptijd. Voorafgaand aan ieder kalenderjaar wordt een uitvoeringsplan, waarin de concrete beschrijving van de dienstverlening staat, gemaakt en vastgesteld door de directies die betrokken zijn bij de dvo[77]. Het plan bevat de werkzaamheden en een inschatting van het aantal in te zetten uren. De verrekening van lasten gebeurt volgens het plan op basis van een uurtarief gebaseerd op een overeengekomen salarisschaal. Bij het uurtarief wordt een opslag van 15% voor overhead en reiskosten gerekend. Het uurtarief voor onderlinge verrekening wordt in de begroting van de Waddeneilanden expliciet opgenomen en daarmee door middel van het accorderen van de begroting jaarlijks vastgesteld[78]. De werkelijke uren worden, zo staat in de documenten, per kwartaal via het samenwerkingsverband in rekening gebracht. In de interviews is aangegeven dat voor dvo's en detachering van een andere gemeente niet wordt vergeleken met condities (prijs/kwaliteit) in de markt.

3.2 Controle en monitoring

Controle op externe inhuur

Op **Ameland** wordt in de directieraad standaard over het onderwerp 'personeel' gesproken. De inhoudelijke voortgang rond inhuur wordt besproken in het teamoverleg en indien de inzet niet voldoende is, kan het contract worden beëindigd.

Op **Schiermonnikoog** evalueert het managementteam de vaste inhuurbureaus minimaal jaarlijks; dat gebeurt mondeling. Het gaat om bureaus waarbij de gemeente met enige reglmaat de externe inhuur uitzet. De gemeente is klein, zodat er vanuit het management zicht is op hoe de ingehuurde kracht functioneert. Er worden bij inhuur 'tevredenheidgesprekken' gevoerd (door de gemeentesecretaris). Daarnaast wordt het contract gecheckt op de termijnen door de beleidsverantwoordelijke.

Op **Terschelling** wordt via de reguliere P&C rapportage aandacht besteed aan personeelsbeleid. Elke maand komt middels een financiele rapportage externe inhuur in het directie-overleg aan de orde. Daarnaast komt een vertegenwoordiging van BAN Personeelsdenten tweemaal per jaar naar Terschelling om te evalueren; het initiatief tot evaluatie komt van BAN. De evaluatie gaat over contractuele zaken en niet over het functioneren van de inhuurkrachten zelf. De inhoudelijke monitoring van de externe inhuur wordt verzorgd door de leidinggevenden (meestal teamleiders), omdat daar de resultaatverantwoordelijkheid ligt. Op contractniveau verzorgt afdeling HRM de evaluatie en die evaluatie komt mondeling in het directie-overleg; er zijn geen standaarden voor de evaluatie en ook geen verslaglegging.

[75] Gemeente Texel, *Accountantsverslag 2017*.

[76] DVO lokaal onderwijs beleid 2018-2020 voor de gemeente Vlieland, Schiermonnikoog, Terschelling en Ameland, september 2017, pagina 3

[77] Idem, p. 7.

[78] Idem, p. 8.

Op **Texel** wordt de resultaatbeoordeling en/of evaluatie van de externe inhuur gedaan op het niveau van de betreffende werkbegeleider/teamleider. Er is geen standaard evaluatiemethodiek of richtlijn. Bij inhuur ligt het initiatief voor evaluatie meestal bij de ingehuurde bureaus. Evaluatie en resultaatbeoordeling worden niet altijd schriftelijk vastgelegd; er is geen standaard managementinformatie daarover. Wel komt financiële informatie over inhuur via de monitoring maandelijks aan de orde in het managementteam.

De gemeente **Vlieland** is een kleine organisatie waardoor de gemeentesecretaris direct zicht heeft op de ingehuurde personen. Binnen de directie wordt overleg gevoerd over externe inhuur, zowel wat betreft financiën als ook wat betreft de uitvoering van de werkzaamheden.

Controle op dvo's

In de documenten die ontvangen zijn van de dvo Onderwijs staat dat deze dvo jaarlijks wordt geëvalueerd binnen de directieraad van het Samenwerkingsverband Waddeneilanden. Op basis van de evaluatie besluit de directieraad over de dvo's, wijziging ervan en stelt de jaarplannen vast, dat besluit is gemandateerd aan de gemeentesecretaris/ algemeen directeur. Drie maal per jaar vindt, zo staat in de stukken, op ambtelijk niveau tussen de partners van de dvo's op initiatief van de uitvoerende gemeente overleg plaats over de voortgang van de uitvoering van het jaarplan. Tijdens het overleg wordt in ieder geval gesproken over de uitgevoerde en nog uit te voeren werkzaamheden, kwaliteitsaspecten, en de ingezette en nog in te zetten ambtelijke uren. Aan de hand van het jaarplan zo staat in de dvo onderwijs wordt ieder kwartaal achteraf per eiland een voortgangsrapportage gemaakt. In de voortgangsrapportage onderwijs staan: uitgevoerde (eenmalige) activiteiten, aantal ingezette uren en bijzonderheden.

3.3 Bevindingen

Op basis van de voorgaande paragrafen worden de volgende bevindingen gedaan.

- In de eilandgemeenten wordt in de praktijk een 'drietrapsraket' gehanteerd waarbij, als er behoefte is aan personeel, in beginsel eerst wordt gekeken naar capaciteit in de eigen organisatie, daarna naar capaciteit bij andere gemeenten, waaronder de andere eilandgemeenten, en – als dat onvoldoende oplevert – externe inhuur. Doordat in dit onderzoek geen casusstudie is uitgevoerd, kan verder geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin de 'drietrapsraket' in de praktijk al dan niet wordt gehanteerd.

- Bij het inhuren van bureaus wordt meestal gekozen voor bureaus waar men al een werkrelatie mee heeft. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt bij het inhuren van personeel niet altijd gevolgd (zoals het opvragen van meerdere offertes). Onder tijdsdruk is men vaak al blij dat er geschikt personeel is gevonden. In dat verband is ook wel aangegeven dat de grenzen uit het Inkoop- en aanbestedingsbeleid als beperkend worden ervaren.

- Voor zover managers die betrokken zijn bij de beslissing over, en sturing en evaluatie van externe inhuur zelf worden ingehuurd kan er – in algemene zin – een belangenconcflict ontstaan. Bij geen van de gemeenten zijn expliciete regels gevonden die iets zeggen over omgang bij mogelijke belangenconflicten bij inhuur van die aard, terwijl het wel voorkomt dat er managers extren worden ingehuurd.

- De eilanden gaan verschillend om met evaluatie en monitoring van inhuur. Texel evalueert externe inhuur inhoudelijk op het niveau van de werkbegeleider. Het initiatief voor evaluatie ligt meestal bij de ingehuurde bureaus. Financiële informatie wordt maandelijks geagendeerd in het managementteam. Op Terschellling komt de evaluatie van externe inhuur maandelijks in het directie-overleg aan de orde. De inhoudelijke beoordeling wordt door de leidinggevende verzorgd. Specifiek met BAN Personeelsdiensten worden, op initiatief van de gemeente contractuele aspecten van de inhuur (payroll) geëvalueerd. Op Ameland vindt de inhoudelijke beoordeling bij de clusterhoofden plaats en de meer financiële en juridische controle bij de beleidsverantwoordelijke directieraad. De gemeentesecretarissen/algemeen directeuren van Schiermonnikoog en Vlieland hebben door de relatief kleine organisaties direct zicht op het functioneren van inhuur externen en verzorgen de inhoudelijke beoordeling.
  Er is op geen van de eilanden een standaard evaluatiemethodiek of richtlijn waarmee externe inhuur wordt

beoordeeld, noch inhoudelijk, noch contractueel. Ook worden er nauwelijks verslagen gemaakt van evaluatiegesprekken. In de documenten rondom de dvo Onderwijs (tussen de Friese waddeneilanden) zijn opvallend genoeg juist wel concrete afspraken opgenomen over evaluatie, kwaliteitsaspecten, voortgangs- en realisatierapportages en afrekening, maar ook over uurtarieven en in te zetten uren. Daarnaast eindigt de dvo na vier jaar, terwijl raamcontracten met marktpartijen in de regel meestal stilzwijgend worden verlengd.

- Er is alleen een herijking van het inhuurproces gaande bij Vlieland. De vraag die daarbij speelt is of een nieuwe medewerker eerst via uitzend- of pay-rolconstrucities aan het werk gaat of op basis van een tijdelijk contract bij de gemeente.

4 Controle door en informatievoorziening voor de raad

Dit hoofdstuk betreft de sturing door en informatievoorziening voor de raad. De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn de volgende.

13. Zijn er richtinggevende kaders ten aanzien van externe inhuur en/of de controle daarop door de gemeenteraad vastgesteld? En zo ja, welke?
14. Hoe wordt de raad geïnformeerd over externe inhuur?
15. Als er punten ten aanzien van de rechtmatigheid van externe inhuur naar voren zijn gekomen bij de interne controle of bij de accountantscontrole, wat is daar dan mee gedaan?

4.1 Rol van de raad bij externe inhuur

Ondanks dat inhuur onder bedrijfsvoering en dus de bevoegdheid van het college valt, kan de gemeenteraad wel een rol hebben. Raden kunnen aan het college prioriteiten en kaders meegeven. De informatieverstrekking die de raad hiervoor via de P&C-stukken nodig heeft, kan de raad bijvoorbeeld regelen in de Financiële verordening. Daarnaast is de raad opdrachtgever van de accountant en kan de raad ten aanzien van de interne controle vastleggen op welke wijze zij daarbij betrokken wil worden. Het BBV verplicht vanaf 2017 dat gemeenten in hun begroting en rekening beleidsindicatoren opnemen om o.a. inzicht te verschaffen in externe inhuur.

De sturingsmogelijkheden zijn door de raden van de eilanden niet altijd volledig ingevuld en verschillen ook per eiland (tabel 4.1).

Tabel 4.1: Samenvatting sturingsmogelijkheden bij controle en informatievoorziening raad

	Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling	Texel	Vlieland
Financiële verordening	Niet actueel en niet volledig	Actueel maar niet volledig	Actueel en volledig t.a.v. inhuur en interne controle	Actueel en volledig t.a.v. inhuur en interne controle	Niet actueel en niet volledig
BBV beleidsindicator externe inhuur	Opgenomen maar zonder duiding en toelichting	Opgenomen maar zonder duiding en toelichting	ontbreekt	Opgenomen maar zonder duiding en toelichting	Opgenomen maar zonder duiding en toelichting
Informatie in begroting	Geen inzichtelijk totaal overzicht	Geen inzichtelijk totaal overzicht	Totaalbudget externe inhuur*	Afzonderlijke posten en overzichten met totaalbudget n.a.v. infomatieverstrek-king o.b.v. procedure-afspraken met de raad	Geen inzichtelijk totaal overzicht
Accountantsrapport 2017	Geen opmerkin-gen over externe inhuur	Geen opmerkin-gen over externe inhuur	Opmerkingen	Opmerkingen	Geen opmerkin-gen over externe inhuur

* In een bijlage bij de jaarstukken geeft de gemeente Terschelling ook een overzicht van externe inhuur per team.

Bron: interviewgesprekken en documenten, zie bijlagen

Begroting

Voor zover externe inhuur expliciet in de begroting is opgenomen, betekent goedkeuring van de begroting ook dat door de raad goedkeuring wordt gegeven aan de (omvang van de) betreffende inhuur. De rol van de raad bij externe inhuur betreft dan het budgetrecht. De raden geven op de onderstaande wijze *via de begroting* invulling aan de kaderstellende rol.

Tabel 4.2: Invulling kaderstellende rol bij externe inhuur bij begrotingen 2016 - 2018

Ameland	In de begroting staat geen totaal overzicht van externe inhuur, maar wel zijn afzonderlijke posten opgenomen bijvoorbeeld voor de buitendienst. Externe inhuur is bij de gemeenteraad geen specifiek gespreksonderwerp.
Schiermonnikoog	In de begroting staat geen totaal overzicht van externe inhuur, maar wel zijn afzonderlijke posten opgenomen bijvoorbeeld voor toezicht en handhaving en voor langdurige ziekte. externe inhuur komt ook aan de orde in de raad met een raadsvoorstel als het extra geld kost.
Terschelling	In de begroting is een totaal bedrag voor “inhuur personeel derden” opgenomen en daarmee stelt de raad financiele kaders vast voor externe inhuur.
Texel	In de begroting staat geen totaal overzicht externe inhuur maar wel zijn afzonderlijke posten opgenomen bijvoorbeeld inhuur archief, herinrichting. Inhuur externen is frequent aan de orde gekomen bij de raad met vragen naar aanleiding van de begrotingen en de beantwoording van die vragen geeft een totaal overzicht van inhuur externen.
Vlieland	In de begroting staat geen totaal overzicht externe inhuur. De raad heeft weinig vragen over externe inhuur gesteld. Bijvoorbeeld de behandeling van de begroting 2017 zijn er wel vragen van de raad geweest over werkzaamheden op het terrein van belasting die in een DVO zijn georganiseerd.

Bron: Interviewgesprekken en documenten, zie bijlagen

Controlerende rol bij externe inhuur

Controle op externe inhuur valt onder de reguliere controle op inkoop. Externe controle op de rechtmatigheid van de inkoop wordt bij de gemeente door de accountant uitgevoerd (zie hierna). Het college is verantwoordelijk voor de interne controle op rechtmatigheid. De gemeenteraad legt de verantwoordelijkheden van het college ten aanzien van de interne controle vast in de Financiële verordening (ex artikel 212 van de gemeentewet). De VNG heeft in 2016 hiervoor een nieuwe modelverordening opgesteld en daarin staan twee relevante artikelen over externe inhuur en interne controle. De modelverordening is door de VNG aangepast vanwege de wijziging van het BBV met o.a. de verplicht voorgeschreven beleidsindicatoren, maar vóór 2016 stond het betreffende artikel 20 ook al in de modelverordening.

> **Artikel 20. Bedrijfsvoering**
> *In de paragraaf bedrijfsvoering* bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
> a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
> b. de kosten van inhuur derden;
> c-f. […]
>
> **Artikel 25. Interne controle**
> 1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, [....] voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
> 2. [...]

Niet bij alle eilanden zijn deze artikelen volledig in de financiële verordening opgenomen (tabel 4.3).

Tabel 4.3: De financiële verordening

	Vlieland	Ameland	Schier-monnikoog	Tersch.	Texel
Financiële verordening datum	2007	2003	2017	2017	2017
art. 20	nee	ja maar niet actueel	nee	ja	Ja
art. 25	ja (in artikel 11 een korte versie van de modelverordening)	ja (in artikel 6 een korte versie van de modelverordening)	ja (in artikel 16)	ja	ja

Bron: interviewgesprekken en documenten, zie bijlagen

Terschelling en **Texel** hebben een actuele en (t.a.v. inhuur en interne controle) complete financiële verordening vastgesteld en gepubliceerd, waarin de twee genoemde artikelen zijn opgenomen.

Schiermonnikoog heeft ook een actuele verordening, maar het artikel bedrijfsvoering is niet overgenomen uit de modelverordening van de VNG. In artikel 17, lid a van de verordening staat wel dat de financiële administratie moet voldoen aan het BBV en andere wet- en regelgeving.

Ameland en **Vlieland** hebben beide een financiële verordening die niet meer actueel en volledig is, zo zijn de wijzigingen van het BBV (nog) niet overgenomen.

4.2 Informatievoorziening voor de raad

Beleidsindicator externe inhuur in de begroting en jaarrekening in de paragraaf bedrijfsvoering

Raadsleden worden voornamelijk via de begroting en de jaarrekening geïnformeerd over externe inhuur. Het BBV heeft de beleidsindicator "externe inhuur als percentage van de loonkosten plus kosten inhuur" wettelijk verplicht gesteld vanaf de begroting 2017[79]. Onder de beleidsindicator externe inhuur wordt hetzelfde verstaan als de gebruikelijke BBV-definitie, die door de VNG is aangegeven, en die ook in dit rekenkamercommissieonderzoek is gebruikt (zie het inleidende hoofdstuk).

De bedoeling van de beleidsindicatoren in het BBV is dat raadsleden zich een beeld kunnen vormen van de beoogde effecten van het gemeentelijk beleid. De gedachte achter de indicatoren is dat ze inzicht geven in welke beleidskeuzes zijn gemaakt, en hoe het kengetal zich in de tijd en ten opzichte van de andere (vergelijkbare) gemeenten verhoudt. Bij de eilanden worden de beleidsindicatoren niet altijd gebruikt en zijn ze deels anders ingevuld, waardoor de vergelijkbaarheid beperkt is (tabel 4.4).

Tabel 4.4: Beleidsindicatoren externe inhuur in de begroting en jaarrekening van de vijf gemeenten

	Ameland		Schiermonnikoog		Terschelling		Texel		Vlieland	
	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.
2017	26,4%	9,3%	24,7%	33,3%	geen	geen	22,05%	13,95%	5,00%	14,0%
2018	4,8%		28.0%		geen		15,88%		4,88%	

Bron: Begroting en jaarrekening van de vijf gemeenten

Ameland heeft in de begroting alleen de indicator externe inhuur die betrekking heeft op het programma 'Bestuur'. Het programma-onderdeel Óndersteuning, dat naast 'Bestuur' ook verplicht is volgens de BBV, wordt niet meegenomen. Dit kan betekenen dat de indicator te laag is, omdat het onderdeel ondersteuning ontbreekt. In het kader van dit onderzoek is geen zekerheid te geven over de juiste hoogte van de indicator. De toelichting in de ontvangen documentatie van Ameland op de indicatoren is dat deze gegevens van de website "Waarstaatjegemeente" zijn. In de begroting en jaarrekening staat de beleidsindicator externe inhuur omschreven als "kosten als % van de totale loonsom + totale kosten inhuur externen". Of de gegevens juist zijn of hoe de berekeningen zijn gemaakt, is niet op basis van informatie in de begroting of jaarrekening te achterhalen. Er is geen nadere duiding aangegeven waarom het percentage in de begroting 2018 met meer dan 20 procentpunten is gedaald. Het grote verschil tussen de indicator voor inhuur in de begroting en jaarrekening 2017 heeft de raad destijds geen aanleiding gevonden om daar vragen over te stellen.

Bij gemeente **Schiermonnikoog** staan de beleidsindicatoren in de paragraaf 'Dienstverlening'. In de begroting 2018 staat de beleidsindicator externe inhuur omschreven als "kosten als % van de totale loonsom + totale

[79] Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177572, tot vaststelling van de beleidsindicatoren die door gemeenten in de programma's en programmaverantwoording worden opgenomen.

kosten inhuur externen". In de begroting en jaarreking staan niet alleen het percentage, maar ook de totale kosten. Tevens staat een leeswijzer toegevoegd met de volgende tekst: "Dit betreft zowel "losse" inhuur van bv. adviesbureaus als "vaste inhuur" van bv. financiële ondersteuning en personeelszaken." In de jaarrekening 2017 en begroting 2017 is de kolom leeswijzer bij externe inhuur leeg. De toename van het percentage jaarrekening ten opzichte van de begroting 2017 met 8,5%-punt wordt niet geduid en de raad heeft daarin geen aanleiding gezien om daar vragen over te stellen.

Terschelling geeft aan in de interviews dat deze indicatoren (nog) niet in de verschillende P&C documenten zijn opgenomen. Volgens opgave van de gemeente zal de beleidsindicator vanaf de jaarrekening 2018 wel worden opgenomen.

Bij **Texel** staat in de begroting en jaarrekening de beleidsindicator externe inhuur in 'Programma 1, voor en door burgers' omschreven voor het taakveld 'Bestuur en ondersteuning' als "kosten als % van de totale loonsom + totale kosten inhuur externen". In de begroting en jaarrekening staan niet alleen het percentage, maar ook de totale kosten. In de jaarrekening en begroting is geen toelichting bij de hoogte van de kosten van externe inhuur opgenomen. De totaalcijfers bij Texel voor 2017 zijn gebaseerd op cijfers uit het jaarverslag die op hun beurt gebaseerd zijn op begrotingscijfers uit het zogenoemde maandaatregister (zie hoofdstuk 2). Er is geen duiding aangegeven van de afname van het percentage begroting ten opzichte van de jaarrekening 2017 met 8,1%-punt. En de raad heeft over de bovenstaande punten geen vragen gesteld.

Bij de gemeente **Vlieland** staan de beleidsindicatoren in 'Programma: 0, Algemeen bestuur'. In de begroting en jaarrekening staat de beleidsindicator externe inhuur omschreven als "externe inhuur (als % van de totale loonsom + inhuur externe"). In de jaarrekening en begroting is geen toelichting opgenomen. Er is geen duiding gegeven van de toename van het percentage in de begroting ten opzichte van het percentage in de jaarrekening 2017 met 9%-punt. En de raad heeft over de bovenstaande punten geen vragen gesteld.

Begroting en jaarrekening en overige informatie

Ameland verstrekt, buiten de beleidsindicator, in de begroting geen overzicht van de totale kosten van externe inhuur. In het jaarverslag 2017 staat wel een overzicht van de inhuur volgens de eigen administratie voor de begroting en rekening 2017.[80] In de rekening en begroting zijn passages opgenomen bij diverse programma's met een toelichting van de onder- of overschrijdingen op specifieke posten inhuur.

Schiermonnikoog verstrekt, buiten de beleidsindicator, in de begroting en in de jaarrekening geen overzicht van de totale kosten externe inhuur. In de rekening en begroting zijn wel verschillende passages opgenomen bij diverse programma's met een toelichting van de onder- of overschrijdingen op specifieke posten inhuur.

Terschelling verstrekt tot nu toe – zoals hiervoor aangegeven – geen cijfers over de beleidsindicator, maar geeft in de begroting en in de jaarrekening wel een overzicht van de totale kosten externe inhuur[81]. In de jaarrekening 2017 staan cijfers op een gespecificeerd niveau (bijvoorbeeld techniek, staf, ondersteuning[82]). In de begroting 2018 is een overzicht opgenomen waarin een uitsplitsing is gemaakt voor "personeel derden", bestuursorgaan en organisatie voor vijf jaren vanaf 2017[83]. In de rekening en begroting zijn ook verschillende passages opgenomen bij diverse programma's met een toelichting van de onder- of overschrijdingen op specifieke posten inhuur.

Bij **Texel** zijn de gegevens in de begroting 2017 opgenomen naar aanleiding van vragen van verschillende fracties.[84] Die vragen gingen vooral over de hoogte van de uitgaven aan externe inhuur. In de begroting 2018

[80] Zie de bijlagen.

[81] Zie de bijlagen.

[82] Jaarrekening Terschelling 2017, pagina 172

[83] Begroting Terschelling 2018, pagina 179

[84] Zie de bijlagen.

zijn die extra gegevens niet meer opgenomen. In aparte rapportages is de beantwoording van de vragen bij het Programmajaarverslag 2017, en vragen bij de Programmabegroting 2017 opgenomen. In de rekening en begroting zijn daarnaast verschillende passages opgenomen bij diverse programma's met een toelichting van de onder- of overschrijdingen op specifieke posten van inhuur.
Texel is vanaf 2015 overgegaan op een andere definitie voor inhuur. Hier is geen apart raadsbesluit over genomen; wel is de raad geïnformeerd middels een presentatie (20 oktober 2015) met daarin de opgenomen categorisering. Bij de behandeling van de begroting 2017 zijn er door raadsleden vragen gesteld over de herdefinitie externe inhuur. In de beantwoording is aangegeven dat de implementatie daarvan is opgeschoven naar de behandeling van de jaarrapportage 2017. De rekenkamercommmissie is die implementatie in het kader van dit onderzoek externe inhuur niet tegengekomen bij de behandeling van de jaarrapportage 2017.
Het concept-onderzoeksrapport van het 213a-onderzoek over externe inhuur is driemaal in het managementteam besproken en tweemaal in het college, de laatste keer op 5 september 2017. Tot op heden is het rapport nog niet definitief vastgesteld en aangeboden aan de raad. In de verordening 213a van de gemeente[85] artikel 5 is opgenomen dat het rapport en het eventuele plan ter verbetering ter kennisgeving aan de raad moet worden aangeboden. In het interview is aangegeven dat de praktische aanbevelingen uit het 213a-onderzoek mede door het Mozard-systeeem zijn geïmplementeerd. Het softwaresysteem Mozard is onderdeel van het zaakgericht werken waarmee de gemeente in 2016 is gestart[86].

Vlieland verstrekt in de begroting en in de jaarrekening geen overzicht van de totale kosten externe inhuur. In de rekening zijn wel passages opgenomen bij diverse programma's met een toelichting van de onder- of overschrijdingen van de begrotingspost met als toelichting kosten inhuur.

Accountantsrapporten

Bij twee van de vijf eilanden zijn in de accountantsrapporten bij de jaarrekening 2017, die de raden hebben ontvangen, opmerkingen gemaakt over externe inhuur (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Overzicht passages uit de accountantsrapporten jaarrekening 2017 m.b.t. externe inhuur en het inkooop- en aanbestedingsbeleid

Vlieland	geen opmerkingen externe inhuur
Ameland	geen opmerkingen externe inhuur
Schier-monnikoog	geen opmerkingen externe inhuur
Terschelling	"Gelet op de inkoop- en aanbesteingsregels 2015 van de gemeente moet de overeenkomst met BAN periodiek worden aanbesteed [….]en let daarbij op de geldende aanbestedingsregels." (Gemeente Terschelling, *Accountantsverslag 2017*, p. 7) "Op de totale loonkosten van 5,6 miljoen wordt ruim een kwart ingehuurd 1,5 miljoen en van die 1,5 miljoen wordt ruim de helft 0,75 miljoen bij BAN personeelsdiensten ingehuurd. De oorspronkelijke overeenkomst is uit 1998 met een duur van 3 jaar en die vervolgens stilzwijgend wordt verlengd. Gelet op de inkoop en aanbestedingsregels 2015 had de gemeente deze dienstverlening periodiek moeten aanbesteden. Daarnaast wordt opgemerkt dat er een kans is dat aanbesteding uitgaand van 3 jaarlijkse verlenging boven de Europese aanbestedingsgrenzen uitgaat. " (Gemeente Terschelling, *Accountantsverslag 2017*, p. 6)*
Texel	In het accountantsverslag staan een aantal onderwerpen die zeker van belang zijn […]:"toets de afspraken rondom inhuur van personeel om te voorkomen dat er feitelijk een dienstbetrekking ontstaat" (Gemeente Texel, *Accountantsverslag 2017*, p. 6). Daarnaast staat in het kader van de begrotingsrechtmatigheid overschrijdingen boven de rapporteringsgrens van 25.000 euro in het accountantsverslag: extra kosten voor de inhuur van medewerkers die worden gedekt door het niet invullen van vacatureruimte (250.000 euro, programma 99). Gemeente Texel, *Accountantsverslag 2017*, p. 13)

* Door de gemeente Terschelling is in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat een aanbestedingsjurist onderzoek gaat doen naar deze passage.

Bron: Accountantsrapporten

[85] Gemeente Texel, *Financiële verordening*, 21 september 2017,

[86] Gemeente Texel, *Accountantsverslag 2017*.

4.3 Bevindingen

Op basis van de voorgaande paragrafen worden de volgende bevindingen gedaan.

- Terschelling en Texel hebben een actuele en wat betreft inhuur en interne controle complete financiële verordening vastgesteld. Op Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland is de verordening niet meer actueel of niet geheel volledig.

- De beleidsindicator externe inhuur wordt – behalve op Terschelling – in de begroting en rekening gegeven, maar doordat de duiding van de term 'externe inhuur' in de begroting en rekening ontbreekt, hebben de verstrekte gegevens beperkte informatiewaarde. Uit dit onderzoek blijkt dat er verschillen in afbakening en definitie zijn die vergelijking van de indicator tussen gemeenten bemoeilijkt. Het ontbreken van informatie over de door de gemeenten gehanteerde definitie is extra opmerkelijk omdat de door de BBV vereiste beleidsindicator bij vier van de vijf eilanden wordt vermeld, zonder dat de voorgeschreven afbakening van externe inhuur is gevolgd. Er zijn ook grote verschillen geconstateerd in de hoogte van de beleidsindicatoren tussen begroting en jaarrekening, zonder dat daar in de begroting en rekening een toelichting op wordt gegeven. Terschelling heeft in tegenstelling tot wat het BBV vereist, tot nu toe geen beleidsindicator ingevuld, maar geeft wel informatie over de omvang van inhuur per beleidsveld/team in de begroting en jaarrekening. Volgens de gemeente wordt de beleidsindicator vanaf de jaarrekening 2018 wel meegenomen.

- De informatie in de begroting en jaarrekening voor externe inhuur is versnipperd en niet systematisch gerubriceerd bij alle vijf eilanden, terwijl het voor de hand zou liggen om deze informatie in de paragraaf bedrijfsvoering te vermelden, waar ook de verplichte indicator hoort te staan conform het BBV.

- Op Texel is het conceptrapport van het 213a-onderzoek naar externe inhuur uit 2017 nog niet vastgesteld door het college en om die reden nog niet aan de raad gestuurd.

- De accountant heeft op Terschelling opgemerkt dat de externe inhuur bij BAN personeelsdiensten had moeten worden aanbesteed. Het is opvallend dat de accountant dit heeft opgemerkt, terwijl de inhuur bij BAN in beginsel maandelijkse ter bespreking komt in de directie en ook in de regelmatige contractuele evaluatie door BAN. Bij Texel wordt door de accountant n.a.v. de rekening 2017 de aanbeveling gedaan om de afspraken rondom inhuur van personeel te toetsen om te voorkomen dat er feitelijk een dienstbetrekking ontstaat. Uit de in het onderzoek ontvangen documenten is niet zichtbaar of bij de gemeenten Terschelling en Texel al aan deze punten wordt gewerkt. In de accountantsrapporten van Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland staan geen opmerkingen aangaande externe inhuur.

- De verschillen tussen begroting en realisatie van externe inhuur in 2017 is bij alle gemeenten substantieel te noemen, met uitzondering van Terschelling omdat die de betreffende cijfers niet heeft opgenomen in de P&C-stukken. De gemeenteraden hebben in die substantiële verschillen geen aanleiding gezien om vragen te stellen over de omvang van externe inhuur.

5 Conclusies, aanbevelingen en samenvatting rapport

De hoofdvraag van het onderzoek externe inhuur is: Wat is de aard en omvang van de inhuur bij de Waddeneilanden, hoe hebben zij het beleid en de regie ten aanzien van externe inhuur vorm gegeven, in hoeverre is daarmee een doelmatige en doeltreffende inhuur geborgd, en op welke wijze is de gemeenteraad daarbij betrokken? De hoofdvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoordt aan de hand van vijf hoofdconclusies. Die zijn weergegeven in paragraaf 5.1 met daarbij een toelichting per conclusie.

In paragraaf 5.2 is zijn de belangrijkste bevindingen en (deel)conclusies samengevat. De bevindingen en de (deel)conclusies worden gegeven aan de hand van een aantal thema's:

- *Omvang en aard inhuur*
- *Besturingsfilosofie*
- *Uitgangspunten en aanpak van externe inhuur in de praktijk*
- *Controle en monitoring in de gemeentelijke organisatie*
- *Controle en informatievoorziening gemeenteraden*

De aanbevelingen volgen in paragraaf 5.3.

5.1 Hoofdconclusies

Conclusie 1:
De aard en omvang van externe inhuur bij de Waddeneilandgemeenten wijkt niet substantieel af van het landelijk beeld. Echter, de uitgaven aan externe inhuur van de vijf eilanden worden niet geadministreerd conform de definitie van het BBV. De gemeenten voldoen daarmee niet aan de betreffende regelgeving. Daarnaast beperkt dit de onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens.

De omvang van externe inhuur is vergeleken met de personeelsmonitor van A+O fonds Gemeenten. Een '1-op-1' vergelijking daarmee is niet mogelijk, omdat definities niet geheel overeenkomen met die van het BBV. Desondanks kan er worden geconcludeerd dat, behalve Terschelling, de eilandgemeenten niet sterk afwijken van het gemiddelde voor kleine gemeenten. De afwijking van Terschelling heeft deels te maken met de keuze voor regiegemeente en om relatief veel personeel via payroll in te huren. Terschelling heeft aangegeven dat het beleid is gewijzigd en dat inmiddels minder ingehuurd wordt; de mate van realisatie daarvan kon in dit onderzoek niet worden meegenomen.

Conclusie 2:
De eilanden huren in bij een beperkt aantal bureaus en gebruiken soms verouderde raamcontracten. De onderlinge inhuur bij andere Waddeneilanden is beperkt.

Inhuur is bij de eilanden vaak geconcentreerd bij enkele aanbieders. Over het algemeen kiezen de eilanden voor aanbieders waarmee ze zelf al langer ervaring hebben; er is weinig overlap in ingehuurde bureaus bij de andere eilanden. De onderlinge inhuur bij andere Waddeneilanden is beperkt; er wordt meer inbesteed bij gemeenten aan de vaste wal. De raamcontraten dan wel inhuurrelaties met externe partijen zijn vaak van lange tijd terug. Alleen Texel heeft in samenwerking met de Noordkopgemeenten raamcontracten per 1-1-2019 geactualiseerd.

Conclusie 3:
Bij geen van de vijf Waddengemeenten is een specifiek kader of expliciet beleid van de gemeente voor externe inhuur aangetroffen. Beleid dat indirect kaders geeft voor externe inhuur is veelal niet meer actueel of in een fase van ontwikkeling, herijking of nadere uitwerking.

Er is bij geen van de eilanden een beleidskader specifiek voor externe inhuur; dit is ook niet wettelijk verplicht. Geconstateerd is dat er veel beleid dat rechtstreeks of indirect betrekking heeft op externe inhuur, niet meer actueel is, in ontwikkeling is, nog nader uitgewerkt moet worden of herijkt wordt. Voor zover er kaders zijn, komen die – indirect – voort uit algemene kaders die te maken hebben met de besturingsfilosofie of organisatievisie, het (strategisch) personeelsbeleid, en/of het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Alleen bij de

gemeente Terschelling zijn in het kader van personeelsbeleid een definitie en uitgangspunten rond externe inhuur geformuleerd. Onder andere op Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland is de financiële verordening niet meer actueel of niet geheel volledig. Lange doorlooptijden bij bijvoorbeeld actualisaties van beleid zijn zorgelijk, omdat de 'praktijk van alle dag' dan doorgaat, terwijl de afwezigheid van actuele kaders of het 'onder constructie' zijn van kaders het grip (van bestuurders) op de uitvoering mogelijk beperkt.

Conclusie 4:
Impliciete regels met betrekking tot externe inhuur zijn niet altijd voldoende vastgelegd.

In de eilandgemeenten is in de praktijk een 'drie stappen afwegingskader' waarbij, als er behoefte is aan personeel, in beginsel eerst wordt gekeken naar capaciteit in de eigen organisatie, daarna naar capaciteit bij andere gemeenten, waaronder de andere eilandgemeenten, en – als dat onvoldoende oplevert – externe inhuur. Dit afwegingskader is in de Eilanderraad in 2007 vastgesteld als een 'richtsnoer', maar is niet in elke gemeente geëxpliciteerd. Daarnaast zijn er impliciete regels rond bijvoorbeeld de rol als werkgever of het aannemen van werknemers van de eilanden zelf, maar die zijn niet altijd voldoende vastgelegd. Er is op geen van de eilanden een standaard evaluatiemethodiek of richtlijn waarmee externe inhuur wordt beoordeeld. Er zijn ook geen evaluatieverslagen. Er is dan ook weinig te zeggen over de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. De aansturing van dvo's (waarbij een zakelijke overeenkomst met een andere gemeente wordt aangegaan) is – opmerkelijk genoeg – in wezen strakker georgansieeerd en geformaliseerd (in ieder geval op papier) dan de aansturing van commerciële uitzend- of detacheringsbureaus.

Conclusie 5:
De verantwoording aan de gemeenteraad over externe inhuur is onvoldoende en de raad, met uitzondering van Texel, stelt hierover niet of nauwelijks vragen.

De informatie in de begroting en jaarrekening over externe inhuur is versnipperd en niet systematisch gerubriceerd bij alle vijf eilanden, terwijl het voor de hand zou liggen om deze informatie in de paragraaf bedrijfsvoering te vermelden, waar ook de verplichte indicator hoort te staan conform het BBV. De verschillen tussen begroting en realisatie van externe inhuur in 2017 is bij alle gemeenten substantieel te noemen, met uitzondering van Terschelling omdat die de betreffende indicator niet heeft opgenomen in de P&C-stukken. De gemeenteraden hebben in die substantiële verschillen geen aanleiding gezien om vragen te stellen over de omvang van externe inhuur.

5.2 Bevindingen en (deel)conclusies per thema

Omvang en aard inhuur

Relatieve omvang is niet afwijkend; administratie is niet eenduidig
Om iets te kunnen zeggen over de omvang van extner inhuur is het van belang om het begrip helder af te bakenen. In dit onderzoek is aangesloten bij de (gebruikelijke) definitie die in het BBV en de daarbij horende ministeriële "Regeling beleidsindicatoren gemeenten" uit 2016 wordt gegeven, en ook door de VNG is aangegeven.[87] De VNG omschrijft externe inhuur conform de BBV-regels als:[88]

> "*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 de organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.*"

[87] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Regeling beleidsindicatoren gemeenten, van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177572. BBV = Besluit Begroting *en* Verantwoording en bevat regelgeving voor de begroting en verantwoording van provincies en gemeenten.

[88] Zie https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413 definities_beleidsindicatorendef.pdf.

De absolute omvang van de externe inhuur – in euro's – hangt logischerwijs voor een groot deel samen met de omvang van de gemeente. De externe inhuur was in 2016-2017 in absolute termen het grootst op Terschelling en Texel. Bij Schiermonnikoog en Vlieland ging het in absolute termen om bescheiden bedragen.

2017	Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling *	Texel	Vlieland
Omvang (mln euro)	0,8	0,1	1,5*	2,0	0,2

Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting op de cijfers.

* De cijfers van de gemeente Terschelling hebben een afwijkende grondslag ten opzichte van die van de andere eilanden, en zijn daardoor niet '1-op-1' te vergelijken. De gemeente Terschelling heeft aangegeven dat door een beleidswijziging er inmiddels minder ingehuurd wordt.

De relatieve omvang van externe inhuur wijkt bij de eilandgemeenten niet opvallend af van het landelijke beeld van kleine gemeenten waarvoor een aandeel van gemiddeld ongeveer 15% geldt. De relatieve omvang van de externe inhuur lag op de meeste Waddeneilanden tussen 12% en 16% van de loonsom plus inhuur. De relatieve omvang van de externe inhuur op de Waddeneilanden in termen van externe inhuur per inwoner varieerde: op Schiermonnikoog en Texel is de inhuur per inwoner relatief laag, op Ameland en Vlieland relatief hoog. De cijfers voor Terschelling zijn niet ‘1-op-1’ vergelijkbaar met die van de andere gemeenten.

2017	Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling*	Texel	Vlieland
Als % loonsom plus inhuur	*16%*	*12%*	*27%**	*16%*	*12%*
Per inwoner (in euro)	*247*	*155*	*314**	*146*	*205*

* De gegevens van de gemeente Terschelling betreffen de post ‘Personeel derden’, en zijn daardoor niet goed vergelijkbaar met die van de andere gemeenten.

Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting op de cijfers.

Alle vijf Waddeneilanden huren extern in om pieken in de werkbelasting op te vangen, om ziek personeel te vervangen, om externe deskundigheid te kunnen inzetten, of om tijdelijk onvervulbare vacatures in te vullen. Ook daarmee wijken de eilanden niet af van wat gebruikelijke motieven zijn voor inhuur bij gemeenten in het algemeen.

De vergelijking tussen de eilanden wordt bemoeilijkt doordat met name de Friese de eilandgemeenten zelf geen administratie bijhouden volgens de definitie die het BBV geeft en die ook in dit onderzoek is gehanteerd. Gemeenten administreren externe inhuur niet direct onder ‘externe inhuur’ maar onder posten als ‘personeel derden’, ‘externe deskundigen’, ‘ingeleend personeel’, ‘inhuur flexibele schil’ of ‘inkoop diensten’. Ook wordt soms een deel van de inhuur bij andere gemeenten (inbesteding) op dezelfde post geadministreerd als externe inhuur. De cijfers zijn bepaald op basis van door de gemeente aangeleverde basisgegevens uit de gemeentelijke administratie, waaruit de rekenkamercommissie de externe inhuur volgens de in dit onderzoek gebruikte definitie heeft gefilterd. De gemeente Terschelling geeft wel zelf overzichten van de totale inhuur, maar ook die overzichten zijn niet conform de gebruikelijke BBV-definitie. De gemeente Terschelling beschouwt bovendien een deel van de inhuur niet als externe inhuur, met name de payrollconstructie voor proefperiodes voorafgaand aan een vaste aanstelling. De gemeente Texel administreert inhuur op basis van een specifieke indeling in de administratie, die wel te herleiden is tot de gebruikelijke BBV-definitie, op basis waarvan cijfers in het jaarverslag zijn gepresenteerd.

Beleidsindicator BBV wordt niet consistent toegepast waardoor informatiewaarde gering is

De volgens het BBV verplichte beleidsindicator wordt door alle eilanden, behalve Terschelling, gepresenteerd in de P&C-stukken, maar omdat de administratie niet altijd conform de gebruikelijke BBV-definitie is, zijn er verschillen tussen de in dit onderzoek gevonden cijfers en de door de gemeente gepresenteerde cijfers in rekening en begroting en over verschillende jaren. Die verschillen zijn niet toegelicht in de betreffende gemeentelijke stukken. De informatiewaarde van de genoemde beleidsindicator in de P&C-stukken is daardoor

gering. Terschelling verstrekt geen cijfers over de beleidsindicator, maar geeft in de begroting en in de jaarrekening wel een overzicht van de totale kosten externe inhuur.

2017	Ameland		Schier-monnikoog		Terschelling		Texel		Vlieland	
	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.	Begr.	Jaarrek.
Beleidsindicator BBV	26,4%	9,3%	24,7%	33,3%	geen	geen	22,05%	13,95%	5,00%	14,0%
Zie hoofdstuk 2 en 4 voor een toelichting op de cijfers.										

Inhuur bij andere (eiland)gemeenten vindt in beperkte mate plaats
De eilanden huren – naast de externe inhuur – ook bij andere gemeenten in, zoals bijvoorbeeld bij de gemeente Leeuwarden (voor de Friese eilanden) of bij gemeenten in de kop van Noord-Holland (voor de gemeente Texel). Het gaat hier onder meer om inhuur op het gebied van onderwijsbeleid, personeel en organisatie, administratie, en bijvoorbeeld ict. Voor de kleine gemeenten Vlieland en Schiermonnikoog is de inhuur bij andere gemeenten relatief belangrijk. Het gebruik maken van de capaciteit bij andere *eiland*gemeenten vindt beperkt plaats; inhuur bij andere gemeenten betreft meestal niet-eilandgemeenten.
Het streven van de eilanden om, zoals het convenant uit 2015 stelt, "*actief uitvoering [te] geven aan de intergemeentelijke samenwerking",* wordt dus in de praktijk niet volledig waar gemaakt[89].

Besturingsfilosofie

De keuze voor regiegemeente is mede bepalend voor de omvang van de inhuur, maar niet altijd expliciet
De (relatieve) omvang van inhuur heeft voor een deel te maken met verschillen tussen gemeenten in de besturingsfilosofie of visie op de organisatie. Texel en (tot voor kort) Terschelling hebben er voor gekozen om regiegemeente te zijn, wat betekent dat de vaste formatie klein is, en er relatief veel wordt ingehuurd. De gemeente Terschelling heeft recent dit uitgangspunt losgelaten. Met name op Terschelling was de omvang van de inhuur, in lijn met de besturingsfilosofie, groot. Vanaf eind 2018 wordt op Terscehlling een andere besturingsfilosofie toegepast. Bij Texel is de absolute omvang van de inhuur ook hoog, maar is de relatieve omvang in vergelijking met de andere eilanden niet hoog. De omvang van de inhuur is op Texel de laatste jaren beperkt, doordat vanaf 2013 beleid is ingezet op krimp van de organisatie (zowel vaste krachten als inhuur); recent is op Texel juist gekozen voor investering in de ambtelijke organisatie.

Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland hebben er *niet* voor gekozen om regiegemeente te zijn, maar die keuze leidt niet tot een duidelijk lagere externe inhuur. Bij de eilanden die er voor hebben gekozen zoveel mogelijk taken met eigen personeel uit te voeren, is de externe inhuur kleiner dan op de andere eilanden, maar desondanks maakt op die eilanden de inhuur nog steeds een stevig deel uit van de totale apparaatskosten (12% tot 16%). Dit heeft vooral te maken met het ontbreken van specifieke deskundigheid in de kleine organisaties, die dus moet worden ingehuurd. Maar ook werkdruk speelt een rol om toch in te huren. Er is in zekere mate een minimum aan externe inhuur dat kennelijk toch nodig wordt gevonden voor de gemeentelijke organisaties.

De keuze van de besturingsfilosofie of organisatievisie is niet altijd expliciet. Het betreft op alle eilanden een keuze die overwegend vanuit oogpunt van bedrijfsvoering wordt gemaakt. Externe inhuur valt ook in beginsel onder bedrijfsvoering, waar college en ambtelijke dienst de verantwoordelijkheid voor hebben. Daar waar een expliciete keuze is gemaakt – op Texel en Terschelling – is de raad daarover geïnformeerd, maar is niet altijd in detail expliciet aangegeven wat de gevolgen zijn van de keuze voor het personeelsbeleid en de omvang van de externe inhuur.

[89] Convenant Waddeneilanden, Provincies Fryslân en Noord-Holland en het Rijk, 2015.

Geen duidelijke afweging bij keuze tussen externe inhuur of inhuur bij andere gemeenten
Bij een regiegemeente hoeft het overigens niet automatisch te gaan om veel *externe* inhuur. Er kan ook worden gekozen voor inhuur via samenwerking met andere gemeenten. In die zin zijn externe inhuur en inhuur bij andere gemeenten (*in*besteding) tot op zekere hoogte communicerende vaten. Bij geen van de eilanden is er een expliciete afweging gemaakt van de voor- en nadelen van inhuur bij andere gemeenten ten opzichte van externe inhuur. Er is daardoor ook geen inzicht of inhuur bij andere gemeenten of externe inhuur effectiever of efficiënter is. Er wordt zeker gebruik gemaakt van de diensten van andere gemeenten, maar dat gebeurt meer vanuit een pragmatische invalshoek (zie hierna).

Uitgangspunten en aanpak van externe inhuur in de praktijk

In de praktijk zijn er overeenkomsten én verschillen tussen de eilanden in uitgangspunten en aanpak van externe inhuur.

Géén expliciet kader voor externe inhuur
Voor zover er kaders zijn voor externe inhuur, komen die bij de eilandgemeenten *niet* voort uit een expliciet beleid voor externe inhuur, maar uit kaders voor het personeelsbeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De Waddeneilanden wijken wat dat betreft niet af van hoe de situatie doorgaans bij andere gemeenten is. Bij de meeste gemeenten in de rest van Nederland (waar onderzoek is gedaan naar externe inhuur) is ook geen sprake van een specifiek op inhuur gericht beleidskader. Geconstateerd is dat bij een aantal gemeenten herijkingen lopen van de kaders.

Richtlijn voor inhuur op basis van personeelsbeleid wordt in de praktijk toegepast, maar is op de meeste eilanden geen formeel kader
Wat betreft externe inhuur in relatie tot het personeelsbeleid hebben alle eilanden een (deels informeel) afwegingskader dat bestaat uit drie stappen. De stappen zijn: (1) eerst intern kijken in de eigen organisatie of er capaciteit is, (2) als dat onvoldoende oplevert, kijken of er inzet mogelijk is vanuit andere gemeenten, en (3) als dat onvoldoende oplevert, externe inhuur. De stappen zijn als een “voorstel” aangenomen in de Eilander Raad in 2007, en onderdeel van de bredere samenwerkingsafspraken tussen de vijf waddeneilanden. De Gezamenlijke OR Waddeneilanden heeft in verband met de richtlijn in een schrijven (van 31 augustus 2018) aan de directieraad geconstateerd dat de drietrapsraket “*verwaterd* ” is en weer “*nieuw leven moet worden ingeblazen*”.
De drie stappen zijn bij de meeste eilanden niet vertaald in een formeel kader voor het personeelsbeleid. Alleen op Terschelling is de richtlijn opgenomen in een directiebesluit en is een uitvoerend kader opgesteld voor werving en selectie waarin de richtlijn een plaats heeft. Op Texel is de richtlijn verwerkt in het digitale, administratieve systeem Mozard. Op de kleinere eilanden betreft uitvoering van de richtlijn meer een manier van werken, die in de praktijk is gegroeid.
De richtlijn betreft een stappenplan, maar niet een kader met normen voor hoe vaak of tegen welk budget er extern (of bij andere gemeenten) ingehuurd kan worden. De richtlijn wordt in de praktijk van geval tot geval toegepast. De keuze van inhuur is in de praktijk in belangrijke mate afhankelijk van de motivatie die daarvoor wordt gegeven door de betrokken teamleider of directeur. Praktische overwegingen (bijvoorbeeld tijdsdruk) en de beschikbaarheid van budget zijn dan vaak doorslaggevend voor het wel of niet honoreren van het verzoek om externe inhuur. Omdat in dit onderzoek geen casus-onderzoek is gedaan, kan in dit onderzoek niet worden beoordeeld in welke mate of hoe consequent de stappen uit de richtlijn worden toegepast. Mede daardoor kan op basis van de richtlijn nauwelijks iets gezegd worden over de effectiviteit van (een keuze voor) externe inhuur, zowel niet op het niveau van afzonderlijke inhuur als op het niveau van de totale gemeente.

Rol als werkgever wordt belangrijk gevonden, maar is niet geëxpliciteerd
In relatie tot personeelsbeleid geldt voor alle eilanden dat de gemeente op het eiland voor zichzelf een belangrijke rol ziet als werkgever voor de eigen bevolking – de gemeente is meestal één van de grootste werkgevers op het eiland. Er is aangegeven dat informeel de gemeente een rol heeft in de werkgelegenheid voor de eigen eilander bevolking. Alhoewel dit op de eilanden meestal geen formeel uitgangspunt is van het personeelsbeleid – op Terschelling is in een beleidsnota dit uitgangspunt wel geformaliseerd - speelt het op de achtergrond in de praktijk wel een rol bij de afweging om personeel in (vaste) dienst te nemen. Immers, als de eilander bevolking geen werk op het eiland kan vinden, is verhuizen naar de vaste wal vaak de enige optie. Dit

kan als een bijzondere situatie voor de eilanden worden beschouwd, enigszins afwijkend van de situatie in andere gemeenten.

De relatie tussen externe inhuur en strategisch personeelsbeleid is beperkt
In onderzoek naar externe inhuur wordt er vaak op gewezen dat inhuur gerelateerd moet zijn aan het strategisch personeelsbeleid. Meestal gaat het dan om talentontwikkeling, coaching en de vraag welke expertise de gemeente in eigen huis wil hebben. In de praktijk gebeurt de koppeling tussen inhuur en strategisch personeelsbeleid weinig. Ook op de Waddeneilanden is de koppeling met strategisch personeelsbeleid beperkt. Inhuur op de eilanden wordt dus niet of nauwelijks ingezet om doelen te bereiken op het gebied van strategisch personeelsbeleid.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid vormt praktisch kader voor externe inhuur
Alle Waddeneilanden hebben een inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat een bovenliggend kader vormt voor externe inhuur. Een verordening inkoop- en aanbestedingsbeleid is verplicht voor gemeenten en wordt doorgaans door het college vastgesteld. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn doelstellingen, uitgangspunten en kaders opgenomen waarbinnen inkoop, en dus ook inhuur, in de gemeente plaatsvinden. Er zijn inkoopprocedures, waarbij drempelbedragen worden gehanteerd voor typen aanbesteding. Alle Waddengemeenten volgen daarin min of meer de landelijke richtlijnen die daarvoor gelden. Omdat in dit onderzoek geen casus-onderzoek is gedaan, kan geen conclusie worden getrokken over of de drempelbedragen altijd juist worden toegepast, Door de gemeenten is aangegeven dat er in dit verband soms lastig is te werken met harde drempelwaarden. Harde drempelwaarden zijn echter geen verplichting. Er is ook de mogelijkheid om – zoals Texel heeft – in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geleidelijke overgangen op te nemen.
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid laat zich vertalen in een mandaatregister of een mandaatregeling waarin wordt vastgelegd wie bevoegd is om over inkoop, en dus ook externe inhuur, te besluiten bij welke bedragen. Dat is niet op alle eilanden uitgewerkt. Bij de kleinere van de Waddeneilanden geldt dat meestal alleen de gemeentesecretaris mandaat heeft.
In de documenten rondom de dvo Onderwijs (tussen de Friese waddeneilanden) zijn expliciete en concrete afspraken opgenomen over evaluatie, kwaliteitsaspecten, voortgangs- en realisatierapportages en afrekening. Daarnaast eindigt de dvo na vier jaar. Dit is opvallend te noemen omdat dergelijke expliciete en concrete afspraken rond externe inhuur ontbreken, en raamcontracten voor externe inhuur met marktpartijen meestal stilzwijgend worden verlengd.

Beperkt aantal aanbieders
Bij alle eilanden valt op dat een substantieel deel van de inhuur (in euro) terecht komt bij een (zeer) beperkt aantal aanbieders. In de praktijk is er dus sprake van '*preferred suppliers'* met vaak meerjarige verbintenis, alhoewel dat bij geen van de eilanden officieel beleid is. Bij geen van de de grote aanbieders is sprake van actuele raamcontracten waarin de meerjarige samenwerking is vastgelegd. Ook is niet duidelijk of overwogen is om, gezien de relatief grote bedragen, de inhuur aan te besteden. Zeker bij meerjarige contracten gaat het al gauw om budgetten die hoger zijn dan de drempelbedragen voor onderhandse of nationale aanbesteding. Daardoor is ook niet duidelijk in welke mate de betreffende inhuur doelmatig is, in de zin van een betere prijs-kwaliteitverhouding bij de gekozen aanbieder dan bij andere aanbieders.

Er zijn (te) lange doorlooptijden voor het ontwikkelen, herijken of implementeren van beleid
Het is in dit onderzoek opgevallen dat de gemeenten redelijk vaak verwijzen naar beleid, herijkingen of implementaties die nog moeten plaatsvinden of nog niet afgerond zijn. Dat geldt bijvoorbeeld op Ameland voor de personeelsgids, die door het college is vastgesteld in 1998 en daarna met losse besluiten, regelingen en notities is aangevuld, op Terschelling waar sinds 2016 aan een organisatie-ontwikkelingsplan en een strategische personeelsplanning wordt gewerkt, en op Texel waar sinds 2016 aan een nota strategisch personeelsbeleid wordt gewerkt. Op Texel is ook een 213a onderzoek naar externe inhuur uitgevoerd, op basis waarvan al maatregelen zijn getroffen, maar waarover de raad (nog) niet is geïnformeerd. Op Terschelling en Texel heeft de accountant risico's gesignaleerd aangaande externe inhuur, maar uit het rekenkameronderzoek is niet gebleken dat de opmerkingen van de accountant al hebben geleidt tot aanpassing van beleid en/of processen. Ameland en Vlieland hebben beide een financiële verordening die niet meer actueel en volledig is. Het risico van lange doorlooptijden voor het ontwikkelen, herijken of implementeren van beleid is dat het de grip van de gemeenteraad op de koers die de gemeente in de dagelijkse praktijk vaart, beperkt. De uitvoering gaat

immers door, zonder dat (nieuwe) kaders zijn vastgesteld. De uitvoering verloopt dan op basis van verouderde kaders, of op basis van een nieuwe wijze van werken waarover dan echter nog geen duidelijke afspraken zijn gemaakt met de raad. Lopende actualisaties en nog nader uit te werken beleid zijn onder meer:

- Actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland).
- Actualisatie van de Financiële verordening (Ameland en Vlieland)
- Actualisatie van de personeelsgids en aanvullingen (Ameland)
- Implementatieplan “De tijd vooruit” (Terschelling) en strategisch personeelsbeleid
- Uitwerking Eilandakkoord 2018-2022 (Terschelling)
- Nota strategisch personeelsbeleid (Texel)
- Heroverweging Vlieland ten aanzien van de keuze tussen inhuur of tijdelijk dienstverband.
- Actualisatie raamcontracten (Terschelling, Ameland)

Controle en monitoring in de gemeentelijke organisatie

Sturing vindt vooral plaats aan de ‘voorkant’ …

Door de kleine schaal van met name Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland valt externe inhuur op die eilanden in de praktijk binnen het ‘blikveld’ van de gemeentesecretarissen c.q. het directieteam. Er is daardoor bij de relatief kleine organisaties goed zicht op het functioneren van externe inhuur. Door de invoering van het digitale systeem Mozard is er op Texel een vastomlijnd werkproces voor externe inhuur vanaf begin 2018. Uitgangspunt van het werkproces is dat altijd moet worden benoemd waar de externe inhuur voor is met een motivatie. Financiële informatie rond inhuur is maandelijks geagendeerd in het managementteam. Op Terschelling is er sprake van integraal management waarbij teamleiders verantwoordelijk zijn voor de afweging of inhuur nodig is. De financieel-budgettaire beslissing daarover ligt bij het directieteam. HRM regelt de aanbesteding en contracten voor externe inhuur.

Het inhuurproces is daarmee bij de Waddeneilanden over het algemeen ‘aan de voorkant’ van het proces geregeld. De aanleiding, motivatie en het inkoopproces zelf zijn ingekaderd in richtlijnen en werkprocessen. De sturing vindt in de praktijk met name plaats op basis van budgettaire kaders: hoeveel middelen er kunnen worden ingezet voor inhuur. In beginsel zijn daarmee voorwaarden gecreëerd waarmee het inkoopproces efficiënt kan worden ingericht, maar op basis van dit onderzoek kan op casusniveau daarover geen uitspraak worden gedaan.

… maar monitoring en evaluatie zijn onvoldoende geborgd

Op geen van de eilandgemeenten is er een standaard evaluatiemethodiek of een richtlijn waarmee externe inhuur wordt beoordeeld, noch inhoudelijk, noch contractueel. Ook worden er nauwelijks verslagen gemaakt van evaluatiegesprekken. Bij de kleine eilanden heeft het management door de korte lijnen wel goed zicht op het functioneren van externe inhuur, maar een standaard evaluatiemethodiek ontbreekt. Texel evalueert externe inhuur op het niveau van de teamleider, zonder dat er een standaard evaluatiemethodiek of richtlijn is. Op Terschelling komt de evaluatie van externe inhuur maandelijks mondeling in het directieteam aan de orde; ook daar is er echter geen standaardsystematiek voor de evaluatie. Als er al wordt geëvalueerd, ligt het initiatief daarvoor in de praktijk vaak bij de ingehuurde bureaus.

Er vindt over het algemeen geen systematische evaluatie plaats in relatie tot personeelsbeleid en/of doelrealisatie van de gemeenten op langere termijn zowel niet bij afzonderlijke inhuur als meer integraal op het managementniveau. Daarnaast wordt er niet of nauwelijks sturingsinformatie verzameld. Deze tekortkomingen zijn overigens niet uniek voor de Waddeneilandgemeenten, maar worden ook geconstateerd in onderzoek naar externe inhuur bij andere gemeenten in Nederland. Daardoor is er ook betrekkelijk weinig zicht op de resultaten van inhuur c.q. de prestaties waaraan inhuur bijdraagt. De inzet van externe medewerkers en bureaus lijkt ingegeven door een zekere mate van ‘gewoonte’ en minder een vergelijking van prestaties. Dat betekent dat ook geen eenduidig oordeel kan worden gegeven over de doeltreffendheid van de externe inhuur.

Controle en informatievoorziening gemeenteraden

Externe inhuur valt in beginsel onder bedrijfsvoering, waar college en ambtelijke dienst de verantwoordelijkheid voor hebben. Een gemeenteraad kan wel algemene richtinggevende kaders vaststellen voor inhuur. Bij geen van de gemeenteraden van de Waddeneilanden is echter in de afgelopen jaren externe inhuur als een integraal

kader of onderwerp besproken in de gemeenteraad. Er zijn ook geen afspraken over informatieverstrekking aan de gemeenteraden. Omdat ook normen voor hoe vaak en tegen welk budget extern word ingehuurd grotendeels ontbreken, kan niet worden beoordeeld in hoeverre deze mogelijke doelen van externe inhuur zijn gerealiseerd.

Informatie in begroting en rekening is veelal versnipperd en niet systematisch
Externe inhuur is bij de meeste eilanden wel in de begroting en/of jaarrekening opgenomen, maar de informatie voor externe inhuur is veelal versnipperd en niet systematisch. De raden worden in de reguliere planning & control stukken op hoofdlijnen geïnformeerd over de (relatieve) omvang van externe inhuur, maar doordat een goede definitie en afbakening niet consequent wordt toegepast, hebben de verstrekte gegevens nauwelijks tot geen informatiewaarde. Terschelling verstrekt in de begroting en in de jaarrekening wel een overzicht van de totale kosten externe inhuur. Het gaat bij de meeste eilanden in de begroting en in de jaarrekening om informatie over afzonderlijke projecten of activiteiten waar inhuur een rol heeft. Soms gaat het daarbij om expliciete goedkeuring van het betreffende budget; vaker gaat het om inhuur als een onderdeel van een budget voor een groter(e) en meeromvattend(e) project of activiteit. De rol van de raad bij externe inhuur betreft dan het budgetrecht. Op Texel heeft de gemeenteraad vragen gesteld over onder meer de omvang van de externe inhuur. De vragen zijn beantwoord door het college, maar dat heeft niet geleid tot een systematische informatieverstrekking over inhuur aan de raad.

Zicht op de ontwikkeling van inhuur op basis van de Beleidsindicator BBV ontbreekt grotendeels
Het BBV verplicht vanaf 2017 dat gemeenten in hun begroting en rekening beleidsindicatoren opnemen om o.a. inzicht te verschaffen in externe inhuur, inclusief een toelichting op de ontwikkeling ervan. Informatie over de achtergrond en de samenstelling van de indicator ontbreekt echter, en ook worden verschillen tussen de beleidsindicator over de jaren heen of tussen begroting en rekening, niet toegelicht. Het zicht op het totaal en de ontwikkeling van inhuur ontbreekt dus grotendeels bij de raden op basis van begroting en rekening. Gezien de relatief grote bedragen waar het om gaat, zou dat vanuit de controlerende taak van de raad wel moeten. Uit onderzoek naar externe inhuur bij andere gemeenten blijkt dat er vaak onduidelijkheid bestaat over wat een gemeenteraad exact wil weten, c.q. waarover aan de raad verantwoording moet worden afgelegd. Dat beeld geldt ook voor de raden van de Waddeneilanden.

Controle op externe inhuur valt onder de reguliere controle op inkoop. De gemeenteraad legt de verantwoordelijkheden van het college ten aanzien van de interne controle vast in de Financiële verordening. Terschelling en Texel hebben een actuele en complete financiële verordening vastgesteld voor het onderdeel externe inhuur. Op Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland is de verordening niet meer actueel of volledig. Bij de vaststelling van de Financiële verordening is in het verleden op de eilandgemeenten niet aangegeven welke informatie de gemeenteraden ten aanzien van externe inhuur wensen te verkrijgen. Bij de eilandgemeenten staat hierover hooguit dat wat in de modelverordening van de VNG is opgenomen, en ook dat soms niet.

5.3 Aanbevelingen

Hierna volgen de aanbevelingen die de rekenkamercommissie ziet op basis van de bevindigen en conclusies van dit onderzoek. De aanbevelingen zijn algemeen gefomuleerd, en niet gespecificeerd naar afzonderlijke eilanden. De reden daarvoor is dat een aantal aanbevelingen weliswaar in het bijzonder geldt voor een of meer eilanden, maar dat die aanbevelingen voor de andere eilanden ook als algemene aandachtspunten kunnen worden benoemd.

Er is een onderscheid gemaakt in aanbevelingen die volgens de rekenkamercommissie op korte termijn en met voorrang dienen te worden opgevolgd, en aanbevelingen die als minder prioritair beschouwd kunnen worden, maar niettemin ook opvolging verdienen.

Aanbevelingen voor de korte termijn

1. **College, zorg <u>op korte termijn</u> dat ten aanzien van externe inhuur wordt voldaan aan regelgeving, door:**
   a. de gemeentelijke administratie aan te laten sluiten bij de definitie uit het BBV ten aanzien van externe inhuur;
   b. de kengetallen te verstrekken op de wijze zoals die wordt gevraagd door het BBV, inclusief een toelichting op de (ontwikkeling van de) kengetallen.

2. **College, zorg <u>op korte termijn</u> dat de uitvoering van het beleid rond externe inhuur *up-to-date* is door:**
   a. lopende ontwikkelingsprocessen, heroverwegingen, herijkingen en implementaties die zijn toegezegd door het college, met een haalbare en expliciete tijdsplanning uit te voeren, en af te ronden, of - als dat niet kan - deze processen expliciet te beëindigen;
   b. aanbevelingen van de accountant ten aanzien van externe inhuur snel en adequaat op te volgen;
   c. verouderde (raam)contracten met organisaties waarbij wordt ingehuurd te beëindigen of te herzien;
   d. ten aanzien van de toepassing van drempelbedragen bij aanbesteding altijd aan te besteden conform het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, en als dat niet lukt het beleid aan te passen.

3. **Raad, zorg <u>op korte termijn</u> ervoor dat u:**
   a. aangeeft welke informatie u van het college wilt ontvangen ten aanzien van:
      - externe inhuur;
      - uitbesteding;
      - inhuur bij andere gemeenten (dvo's/inbesteding);
      - een vergelijking van de eigen inhuur met die bij andere gemeenten;
   b. afspraken over informatieverstrekking vastlegt, bijvoorbeeld in de Financiële verordening, zodanig dat u ook goed kunt controleren op het nakomen ervan.

Overige aanbevelingen

4. **College, verbeter het zicht op de uitvoering van externe inhuur door:**
   a. in de (raam)contracten met organisaties waarbij wordt ingehuurd de looptijd van het (raam)contract en het (maximum) bedrag van het contract op te nemen; deze gegevens moeten in overeenstemming zijn met de wijze waarop de aanbesteding heeft plaats gevonden (onderhands, meervoudig onderhouds, nationaal openbaar of Europees);
   b. raamcontracten waarbij op voorhand verwacht mag worden dat ze drempelbedragen overschrijden, volgens de eigen inkoopregels aan te besteden.

5. **College, expliciteer impliciete keuzes en informele regels, zoals:**
   - het drie stappen afwegingskader bij een (tijdelijke) vacature;
   - de wijze waarop de voor- en nadelen, inclusief de (meer)kosten, bij inhuur externen moeten worden gewogen ten opzichte van voor- en nadelen van 'inbesteding' en tijdelijke of vaste aanstelling;
   - het belang van de werkgeversrol van de gemeente op het eiland;
   - het uitgangspunt "oog hebben voor de lokale economie" uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
   - externe inhuur binnen een strategische personeelsvisie gericht op ontwikkeling van kennis en expertise van de eigen medewerkers en een evenwichtige personeelsopbouw; geef daarbij aan welke kennis de gemeente zelf in huis zou moeten hebben, gezien de taken en besturingsfilosofie van de gemeente.

6. **College, maak gebruik van de ervaringen van de andere eilanden ten aanzien van contracten, selectie, prijs/kwaliteit en informatievoorziening rond externe inhuur, door:**
   a. onderling kennis uit te wisselen tussen de eilanden;
   b. naast informatie over de mogelijkheden van onderlinge inhuur, ook informatie te delen over de ervaringen met en uitkomsten van evaluatie van externe inhuur;
   c. na te gaan of de wijze van aansturing en de (evaluatie-)afspraken rond dvo's met andere gemeenten doelmatig zijn, en ook toepasbaar zijn op de aansturing en afspraken rond externe inhuur bij commerciële partijen.

7. **Raad, scherp de actieve informatieplicht van het college aan door:**
   a. met het college af te spreken dat u wordt geïnformeerd over afwijkingen van verordeningen ten opzichte van de modelverordening van de VNG en de redenen daarvoor;
   b. met het college af te spreken dat u wordt geïnformeerd over afwijkingen van de informatieverstrekking in begroting en/of jaarrekening ten opzichte van de vereisten van de BBV en de redenen daarvoor.

8. **Raad, zorg dat u zo volledig en actueel mogelijk geïnformeerd bent over externe inhuur, door:**
   a. afspraken over informatieverstrekking te controleren op het nakomen ervan;
   b. naar de gevolgen te vragen ten aanzien van externe inhuur, uitbesteding en inbesteding bij wijzigingen in organisatievisie of besturingsfilosofie;
   c. er voor te zorgen dat een systematische vergelijking door de jaren heen mogelijk wordt;
   d. regelmatig, bijvoorbeeld eens in de vier jaar, (het beleid rond) inhuur te (laten) evalueren.

Bijlage I: Normen voor het onderzoek

Thema	Normen
Doelmatige inrichting	• De beleidskaders / afwegingskaders geven duidelijk en onderbouwd aan in welke situaties er ingehuurd mag worden. Als er niet een dergelijke richtlijn is, wordt voorafgaand aan het besluit van inhuur, meerdere opties overwogen en met elkaar vergeleken waarbij ook kostenaspecten worden meegenomen. Dit is in het inhuurproces geborgd dan wel geborgd via checks en balances. • Het beleid en het afwegingskader voor externe inhuur is in lijn met het (strategisch) personeelsbeleid.
Sturing	• De verantwoordelijkheid voor inhuur is middels de mandaatregeling belegd in de ambtelijke organisatie en de regierol is ingevuld. • Er zijn procedureel en organisatorische maatregelen getroffen voor een doelmatige (kostenbewuste) en rechtmatige (naleving van regels) inhuur van externen. • Er vinden evaluaties plaats ten aanzien van inhuur. • Als de sturingsinformatie, de evaluaties, of de interne of accountantscontrole daar aanleiding toe geven, vindt er (bij)sturing plaats.
Kaderstelling en informatievoorziening raad	• De verplichte informatie over de beleidsindicator externe inhuur is verstrekt in begroting en jaarrekening 2017. • Als de raad kaders heeft gesteld ten aanzien van inhuur en/of de controle daarop, dan is dat geborgd in beleid, kaders en/of procesrichtlijnen. • Als de raad kaders heeft gesteld ten aanzien van de informatieverstrekking over inhuur en/of de controle daarop, dan wordt dat conform uitgevoerd.
Uitvoering	• De uitvoering is conform kaders en afspraken.

Bijlage II: Onderzoeksvragen

Aard en omvang inhuur

Om een redelijk inzicht te kunnen krijgen in aard en omvang en de eventuele verandering daarin, is informatie opgevraagd over twee jaar: 2016-2017.

1. Welke lasten zijn in deze jaren gemoeid met inhuur?
2. Hoe zijn deze lasten van inhuur verdeeld over beleidsterreinen?
3. Hoe zijn de lasten van inhuur verdeeld naar de motieven voor inhuur?
4. Welke lasten zijn gemoeid met het 'inlenen' van medewerkers van andere (semi) overheden?
5. Eventuele verdere uitsplitsingen en duiding van aard en omvang inhuur die interessant zijn voor een vergelijking, en haalbaar zijn, worden later in overleg met de betreffende ambtenaren vastgesteld.

Inrichting van het beleid en sturing op het inhuurproces

Voor dit onderdeel wordt een analyse gemaakt van het beleid, de kaders en procesrichtlijnen zoals die nu gelden bij de vijf gemeenten.

6. Welke formele kader(s) / beleid heeft betrekking op inhuur?
7. Welke doelen en uitgangspunten gelden ten aanzien van inhuur?
8. Welke financiële kaders, procedures, verordeningen en mandaten gelden ten aanzien van inhuur?
9. Hoe is het inhuurproces formeel ingericht, hoe komt het besluit om te gaan inhuren tot stand en hoe wordt bewaakt dat inkoop tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden en omstandigheden zal plaatsvinden?
10. Hoe verloopt het proces van externe inhuur in de praktijk en hoe wordt er controle op dit proces gehouden?
11. Als er punten ten aanzien van de rechtmatigheid van externe inhuur naar voren zijn gekomen bij de interne controle of bij de accountantscontrole, wat is daar dan mee gedaan?
12. Wordt er systematisch bezien of capaciteit of expertise van andere overheden kan worden ingehuurd en waar blijkt dat uit?
13. Is inhuur (in het algemeen, of in specifieke gevallen) geëvalueerd en wat is/zijn de uitkomst(en) daarvan?
14. Welke sturingsinformatie wordt bijgehouden? Wordt er gestuurd en zo ja op welke wijze?

Sturing door en informatievoorziening voor de raad

15. Zijn er richtinggevende kaders ten aanzien van externe inhuur en/of de controle daarop door de gemeenteraad vastgesteld? En zo ja, welke?
16. Hoe wordt de raad geïnformeerd over externe inhuur?

Leerpunten

17. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen ten aanzien van de inrichting van en sturing op het inhuurproces?
18. Welke leerpunten kunnen worden aanbevolen ten aanzien van de rol van de raad?
19. Op welke punten kunnen de eilanden van elkaar leren door informatie over de inrichting en het proces van inhuur met elkaar te vergelijken?

Bijlage III: Lijst van bronnen en van geïnterviewden

Ameland
mandaatbesluit regeling 2016
diverse voorbeelden overeenkomsten
begrotingen 2017, 2018
rekening 2016 en 2017
DVO Onderwijs 2018-2020, september 2017
Verslag Pho onderwijs, 7 september 2017
Uitvoeringsplan onderwijs 2018
Nadere uitwerking hoofdstuk 7, DVO Lokaal onderwijs beleid Vast 2011-2014, 4 december 2012
Voortgangs, rapportage DVO onderwijs VAST 2016
voorbeeld contracten
Inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en hetSamenwerkingsverband de Waddeneilanden 2015

Schiermonnikoog
begrotingen 2017, 2018
rekening 2016 en 2017
diverse overeenkomsten
Inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en hetSamenwerkingsverband de Waddeneilanden 2015

Terschelling
20160822-5a van 22 augustus 2016, advies inhuur derden overzicht augustus 2016
Jaarstukken 2015 versie 30 juni 2016
Accountantsrapport 2015
Eerste bestuursrapportage definitief 11 juli 2016
Begroting 2017 definitieve versie 14 september 2016
Beleidsbegroting 2016
Bestuur rapportage 4 november 2015 versie na cie.
Herziene Kadernota versie 2 28 augustus 2015
Jaarstukken 2016 1 juni 2017
IPA- Acon 17-06-2017
Inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en Samenwerkingsverband de Waddeneilanden 2015
Kadernota 2016 11 juli 2016
Kadernota 2017 versie 31 mei 2017
Begroting 2018 d.d. 13 september 2017
Financiële verordening 2017 artikel 212
Brochure ARBO Zithouding
Brochure besluitvorming
Brochure directiestatuut gemeente Terschelling
Brochure Duurzame inzetbaarheid
Brochure Generatiepact
Brochure Gesprekkencyclus
Brochure huisregels
Brochure Individueel Keuze Budget
Brochure Introductie Het Nieuwe Werken
Brochure Loopbaanontwikkeling en mobiliteit
Brochure Mobbing tevens gedragscode externe inhuur
Brochure Nota Integriteit

Brochure Projectaanpak Terschelling
Brochure Talent centraal
Brochure Werving en Selectie Competent talent 2017
Brochure Werving en Selectie Competent talent
Brochure Wijs in projecten
Brochure Ziek, zo werkt dat
getekend mandaat besluit
Samenwerkingsovereenkomst BAN
Voorbeeld detachering Texel aan GR de Waddeneilanden 1-4-2018-1-4-2019
Voorbeeld detacheringsovereenkomst Breuer Instituut
Voorbeeld overeenkomst Talent in het Noorden
Kopie van Boekingen grootboek 2016
Kopie van Boekingen grootboek 2017
Kopie van Boekingen kostenplaats 434384 2016
Kopie van Boekingen kostenplaats
Ruimtelijke plannen 2016
Het rapport de Tijd vooruit van Wagenaar Hoes
Het hierop volgende collegebesluit tot uitvoering van de rapportage De Tijd vooruit (02-2012)
De brief van de gezamenlijke Ondernemingsraden over samenwerking
De presentaties die aan de raadsleden zijn gegeven tijdens de informatie avonden 2015 en 2018
Het eilandakkoord 2018-2022
Factuur deelnemersbijdrage BAN Personeelsdiensten
Rapportage bestuurskracht, BMC rapport, maart 2018
memo gemeenteraad, BMC rapport 19 juni 2018
Raadsbesluit bestuurskrachtonderzoek, 10 juli 2018
Rapport financiële positie en financieel handelen van de gemeente Terschelling, feb. 2018
Amendement bestuurskrachtonderzoek, raad 10 juli 2018

Texel
Vervolgplan organisatieontwikkeling, Dienstverlenend, compact, wendbaar, september 2013
Organisatie op koers, mei 2018
Brief gemeentesecretaris aan OR, de organisatie op koers, 2 augustus 2018
Subsidie energie neutrale woningen, advies, gemeenteraad 21 december 2016
Voorbereidingskrediet sporthal Den Burg, advies, gemeenteraad 15 juni 2016
Met een lening van de gemeente langer zelfstandig thuis, advies, gemeenteraad 16 november 2016
Advies draagvlakonderzoek windenergie, advies, gemeenteraad 15 juni 2016
Aanbestedingsdocument inhuur, gemeente Alkmaar, concept 11 juli 2018
Presentatie in de raad zicht op inhuur, 20 oktober 2015
Programmabegroting 2017
Programmabegroting 2016.
Mandaatregeling 2017
Raadsbesluit - Vaststellen Controleplan rechtmatigheid en controleprotocol ja...
rekening 2016, en 2017
halfjaarrapportages, 2016 en 2017
collegeprogramma 2018-2022
financiële verordening 2017
mandaatregister 2016 en 2017
mandaatregeling 2018
budgethoudersregeling & aanvullende richtlijnen budgethoudersregeling 2015
inkoop en aanbestedingsbeleid 2014
Diverse (raam)contracten
accountantsrapporten
diverse moties en raadsvragen

Vlieland
bijlage Programmabegroting 2016 gemeente Vlieland.pdf

programmabegroting 2017 vlieland.pdf
programmabegroting 2018.pdf
Jaarrekening en jaarverslag 2016.pdf
Jaarrekening 2017.pdf
Financiële verordening 2007
Controle verordening 2004
Mandaatbesluit uit 2017
Accountantsrapport 2017
Inkoop-en aanbestedingsbeleid van de gemeenten Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog, Terschelling en hetSamenwerkingsverband de Waddeneilanden 2015

Overige documenten
Verslag Eilanderraad 30 november 2007

Onderzoeken externe inhuur andere gemeenten

1. Pro Facto (2016), Inhuur van derden in de gemeente Dalfsen. Rekenkameronderzoek, Groningen
2. RKC Ooststellingwerf (2016), Extern inhuren of intern oplossen?
3. Rekenkamercommissie Kempengemeenten (2015), Positie kiezen in discussies over vaste en flexibele formatie.
4. Rekenkamercommissie Heerenveen (2014), externe inhuur. Heerenveen
5. Rekenkamer Oost-Nederland (2014), Quickscan externe inhuur Provincie Overijssel. Zwolle.
6. Rekenkamercommissie Opsterland (2014), externe inhuur.
7. Rekenkamercommissie Deventer (2012), Sturen op inhuren?! Deventer, Pro Facto.
8. Rekenkamercommissie Zuidplas (2012), Onderzoek externe inhuur.
9. Rekenkamercommissie waterschap De Dommel (2011), Rapportage Rekenkamercommissie inzake onderzoek Inhuur Derden.
10. Rekenkamercommissie Ede (2010), Inzicht in inhuur. Ede.
11. Rekenkamercommissie gemeente Gennep (2007), Onderzoek inhuur van derden door de gemeente Gennep 2004-2006, Gennep.

Geïnterviewden
Ter verdieping van dit onderzoek zijn interviews gehouden met relevante medewerkers, zoals de verantwoordelijk leidinggevenden voor inkoop en personeelszaken, en/of de gemeentesecretaris. In verband met de nieuwe wet AVG wordt in deze rapportage geen lijst van geïnterviewde personen verstrekt. De geïnterviewde personen zijn alleen bekend bij de Rekenkamercommissie.

Bijlage IV: Informatievoorziening aan gemeenteraad

Ameland

Uit Jaarekening 2017:

Betreft	Primitieve begroting		Begroting na wijziging		Jaarrekening 2017	
	Aantal	Lasten	Aantal	Lasten	Aantal	Lasten
Totaal salariskosten		**4.905.946**		**5.271.163**		**5.060.413**
Inhuur personeel derden:						
Binnendienst personeel van derden		438.994		200.206		318.234
Buitendienst personeel van derden		162.275		55.000		69.775
		601.269		255.206		388.009

Terschelling

Uit begroting 2017:

Overzicht loonkosten	Begroting 2017	Loonkosten	Wkr	Inhuur derden	Totaal		Overhead	Directe kosten
Bestuursorganen en griffie								
Raad	84.000	76.893	4.466		81.359			
Griffier	96.000	61.239	5.849	39.450	106.538			
Burgermeester en wethouders	329.000	295.722	17.177		312.899			
Subtotaal bestuursorganen en griffie	**509.000**	**433.854**	**27.492**	**39.450**	**500.796**		**0**	**0**
Organisatie								
Directie	250.000	163.438	14.417	84.763	262.618		262.618	
Teamleiders	350.000	77.147	17.396	222.331	316.874		316.874	
Staf	1.085.000	835.348	60.247	201.845	1.097.440		999.636	97.804
Ondersteuning	508.000	311.719	27.756	166.125	505.600		505.600	
Beleid en regie	652.000	398.048	35.837	218.914	652.799		155.081	497.718
Publiek	479.000	395.607	30.696	132.842	559.145		163.910	395.235
Eilandteam	287.000		17.020	293.009	310.029			310.029
Babsen	8.000	14.424	838		15.262			15.262
Techniek	322.000	278.727	19.015	48.635	346.377		243.953	102.424
Haven	126.000	122.873	8.795	28.535	160.203			160.203
Uitvoering	647.000	646.072	37.528		683.600		163.060	520.540
Behouden Huys	146.000	101.751	9.045	29.582	140.378			140.378
CNL	116.000	78.752	6.293	53.967	139.012			139.012
Ondernemingsraad	16.000	10.084	929	5.903	16.916		16.916	
Overigen	41.000	16.125	937		17.062		17.062	
Uitgeleend personeel	-130.000	-134.650			-134.650		-134.650	
Loondifferentiatie	40.000	16.785			16.785		16.785	
Subtotaal organisatie	**4.943.000**	**3.332.250**	**286.749**	**1.486.451**	**5.105.450**		**2.726.845**	**2.378.605**
Totaal gemeente	**5.452.000**	**3.766.104**	**314.241**	**1.525.901**	**5.606.246**		**2.726.845**	**2.378.605**

Uit begroting 2017:

Overzicht formatie en loonkosten (exclusief onderwijs)										
in €	2017		2018		2019		2020		2021	
	fte	Functieboek	fte	Functieboek	fte	Functieboek	fte	Functieboek	fte	Functieboek
Gemeentelijke organisatie										
Bestuursorganen en griffie	4,43	-482.000	4,43	-497.000	4,43	-505.000	4,43	-515.000	4,43	-528.000
Organisatie	71,15	-4.597.000	68,72	-4.620.000	68,72	-4.701.000	68,72	-4.798.000	68,72	-4.886.000
Totaal gemeente	**75,58**	**-5.079.000**	**73,15**	**-5.117.000**	**73,15**	**-5.206.000**	**73,15**	**-5.313.000**	**73,15**	**-5.414.000**

(Meerjaren)begroting 2018-2021:

Bestuursorganen en griffie					
Salariskosten	-453.000	-467.000	-475.000	-484.000	-494.000
Personeel van derden	-30.000	-33.000	-34.000	-35.000	-35.000
Organisatie					
Salariskosten	-3.351.000	-3.665.000	-4.597.000	-4.690.000	-4.673.000
Personeel van derden	-1.427.000	-1.080.000	-131.000	-131.000	-138.000
Totaal salariskosten en inhuur	**-5.261.000**	**-5.245.000**	**-5.237.000**	**-5.340.000**	**-5.340.000**
Beloningsdifferentiatie	-40.000	-40.000	-40.000	-40.000	-40.000
Vergoeding uitgeleend personeel	130.000	113.000	115.000	117.000	135.000
Totaal begroot	**-5.171.000**	**-5.172.000**	**-5.162.000**	**-5.263.000**	**-5.245.000**

Texel

Uit begroting 2017:

Hoofdstuk 12 - Vragen en antwoorden

Algemeen:

Vraag 1	Wat wordt uitgegeven aan externe inhuur (derden, expertise, projecten, externe verwerking, uitbesteding), historisch ook, en dat onderverdeeld per programma in de begroting?		
Antwoord	Organisatie	Stand van zaken 31-12-2015	Stand van zaken 21-09-2016
	Inhuur tijdelijke vanwege vacatures	483.821	254.407
	Inhuur vervanging bij ziekte	283.145	195.167
	Inzet flexibele schil	664.314	332.627
	Projecten en overig	915.747	970.808
	Totaal	2.347.027	1.753.009

Overzicht in het jaarverslag Texel 2017

Organisatie	2016	2017
Inhuur tijdelijke vanwege vacatures	230.148	135.743
Inhuur vervanging bij ziekte	228.167	594.775
Inzet flexibele schil	556.307	549.166
Projecten en overig	1.051.359	698.999
Totaal	2.065.981	1.978.683

Bijlage V: Lessen uit ander onderzoek

In deze bijlage staat een beknopte samenvatting van conclusies en aanbevelingen van eerder uitgevoerde rekenkameronderzoeken naar externe inhuur. Deze onderzoeken kunnen aanknopingspunten opleveren voor het beoordelen van de wijze waarop inhuur plaatsvindt bij de vijf Waddengemeenten. Het betreft verschillende onderzoeken over de afgelopen tien jaar. De bevindingen zijn niet een op een van toepassingen op de Waddengemeenten maar geven wel een algemeen beeld van belangrijke aandachtspunten die bij inhuur spelen.

Beleidskader

Bijna alle onderzoeken beantwoorden de vraag in hoeverre de gemeente kaders heeft vastgesteld voor externe inhuur. In de eerste plaats gaat het om het belang van het vaststellen van een gemeentelijke visie op personeel, en organisatieontwikkeling. Aanbevelingen gaan er vaak over dat een visie op externe inhuur vastgelegd dient te worden waarin de volgende aspecten aan de orde komen:

- samenhang met organisatie-ontwikkeling.
- samenhang met personeelsbeleid.
- wat wil de gemeente realiseren met externe inhuur.
- hoe kijkt de gemeente aan tegen inhuur in samenhang met plaatselijke en regionale samenwerking.

Bij de meeste onderzochte gemeenten is geen sprake van een specifiek op inhuur gericht beleidskader. In een aantal onderzoeken wordt opgemerkt dat de gemeente geen heldere definitie van inhuur hanteert.
In de meeste gevallen valt inhuur onder het algemene inkoopbeleid. Er is dan geen expliciete visie op inhuur en ook geen centrale regie of coördinatie specifiek rond inhuur. Op afdelings- of teamniveau is er in het kader van integraal management vaak sprake van redelijk grote mate van vrijheid.

Bij alle gemeenten wordt inhuur gezien als een oplossing voor personeelstekort bij onder andere piekbelasting, ziekte en behoefte aan specialistische kennis. Bij gemeenten waar een expliciet beleidskader ten aanzien van inhuur is opgesteld, wordt veelal aangegeven dat inhuur tot een noodzakelijk minimum beperkt moet worden. Bij een aantal gemeenten wordt er op gewezen dat inhuur gerelateerd moet zijn aan het personeelsbeleid, waarbij het gaat om opleiding, talentontwikkeling, en coaching. Er gaat vaak minder aandacht uit naar vragen als welke expertise wil de gemeente in eigen huis hebben.
Aanbevelingen richten zich er vooral op om vanuit de visie een set doelstellingen met richtlijnen op te stellen over de onderstaande aspecten:

- bevoegdheden en taken van het proces van inhuur;
- verantwoordelijkheid beleggen wie toeziet op naleven visie en doelstellingen;
- in welke situatie de gemeente kiest voor samenwerking met lokale of regionale gemeenten;
- in welke situatie de gemeente kiest voor raamcontracten;
- prijs/ kwaliteit en risico’s hoe worden die afgewogen en gemonitord.

Inhuurproces

In de onderzoeken wordt het belang van een transparant inhuurproces benadrukt vanwege meer doelmatigheid en doeltreffendheid. In de praktijk zijn er gemeenten met een ‘strak’ georganiseerd inkoopproces waarbij er expliciete voorstellen voor inhuur moeten zijn, die ter besluitvorming moeten worden voorgelegd aan een leidinggevende. Daarbij horen meestal ook expliciete afspraken over aan te vragen offertes en overeenkomsten. In andere gemeenten kan de bevoegdheid ook juist laag in de organisatie liggen met relatief veel integrale vrijheid op afdelings- of teamniveau. Er kan dan sprake zijn van weinig expliciete afspraken over processen en besluitvorming. Er is meestal geen expliciete controle op inhuur. Ook systematische evaluatie achteraf van inhuur komt eigenlijk weinig voor. Zicht op de resultaten van inhuur c.q. de prestaties waaraan

inhuur bijdraagt, bestaat veelal niet. Verantwoording over inhuur vindt bij de meeste gemeenten plaats via de reguliere P&C-cyclus: begroting, jaarrekening en eventueel voorjaarsnota.

In de aanbevelingen komen een aantal stappen steeds naar voren:

- afwegingskader voor nut en noodzaak om extern in te huren;
- concrete gemotiveerde opdrachtformulering;
- beschikbaar stellen van budget;
- doelmatigheid bij de contractering van aanbieders, reden gunning en reden afwijzing;
- concreet de prestatieafspraken (prijs, tijd en resultaat) vastleggen met aanbieder;
- monitoring (tussentijds) en evaluatie (achteraf) van die vastgelegde afspraken.

Informatievoorziening aan de raad

In veel gemeenten maakt inhuur onderdeel uit van integraal management en zijn mede daardoor de rol en de inbreng bij inhuur van de raad en het college beperkt. In veel gemeenten vindt de monitoring van inhuur plaats via reguliere financiële controle. De achterliggende mandaatregeling en beschrijving van inkoopprocessen is daarbij vaak leidend. Belangrijk is dat het college wel in ieder geval bepaalt welke informatie zij vanuit de directie wil ontvangen over aard, omvang doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij veel gemeenten is de verantwoording en de controle door de gemeenteraad op inhuur daardoor niet specifiek. In enkele van de onderzoeken wordt opgemerkt dat er wat dat betreft ook onduidelijkheid bestaat over wat de raad wil weten, c.q. waarover aan de raad verantwoording moet worden afgelegd.

De meeste rekenkamerrapporten stellen bij de aanbevelingen dat:

- de raad inzicht dient te hebben in de wijze waarop de gemeente omgaat met externe inhuur.
- de raad in de paragraaf bedrijfsvoering (bij de begroting en jaarrekening) minimaal informatie aantreft over welk personeel is ingehuurd voor welke werkzaamheden, begrote en werkelijke formatieplaatsen en begrote en werkelijke externe inhuur met indicatoren.

Bijlage VI: Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamercommissie

Gemeente Ameland

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden
De heer E. Boneschansker
esther.fogl@me.com

Onderwerp	Bijlage(n)	Ons kenmerk	Telefoon	Datum	Verzonden
onderzoek externe inhuur		STAF/PdJ	(0519) 555 555	7 mei 2019	8 MEI 2019

Geachte heer Boneschansker,

Hierbij geven wij op uw verzoek een reactie op de conclusies en aanbevelingen in het rapport van het onderzoek naar externe inhuur op de Waddeneilanden.

Reactie op conceptrapport
Het rapport is besproken in onze collegevergadering van 7 mei 2019. Wij hebben besloten in te stemmen met het rapport. De bevindingen van uw commissie zijn ons inziens overeenkomstig de aangeleverde informatie.

Aanbevelingen
U beveelt ons aan om op korte termijn te voldoen aan de regelgeving betreffende externe inhuur. Deze aanbeveling wordt in de begroting van 2020 verwerkt, zodat de financiële administratie aansluit bij de definitie uit het BBV.
U beveelt ons aan ten aanzien van de toepassing van drempelbedragen bij aanbestedingen altijd aan te besteden conform het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, en als dat niet lukt het beleid aan te passen. De directieraad van De Waddeneilanden heeft op 8 maart 2018 ingestemd met een nieuwe versie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid door het vast te stellen voor de Gemeenschappelijke Regeling 'Samenwerkingsverband De Waddeneilanden'. Vervolgens heeft de directieraad het beleid beschikbaar gesteld voor lokale vaststelling. Het college van de gemeente Ameland heeft op 19 juni 2018 het inkoop- en aanbestedingsbeleid gewijzigd vastgesteld. Tegelijkertijd is het voorgaande inkoop- en aanbestedingsbeleid, de richtlijn aanbestedingen en het inkoopprotocol ingetrokken. Het beleid is gewijzigd naar aanleiding van een wetswijziging en praktijkervaringen met het voorgaande beleid. Als gevolg van de wijziging van de drempelbedragen in het beleid wordt er minder vaak tot afwijking van het beleid besloten.
Voor het overige worden daar waar mogelijk ook uw overige aanbevelingen opgevolgd.

De definitieve versie van het rapport zien wij graag tegemoet. Op dat moment kan het rapport ook met onze gemeenteraad besproken worden.

Namens het college van burgemeester en wethouders,

Met vriendelijke groet,

Febo Perdok
Secretaris-directeur

Jelmeraweg 1
9162 EA
Ballum-Ameland
Tel. 0519-555555
Fax 0519-555599

Postadres:
Postbus 22
9160 AA
Hollum-Ameland

info@ameland.nl
www.ameland.nl

Gemeente Texel

.txl

Postadres
Postbus 200
1790 AE Den Burg

Bezoekadres
Emmalaan 15
1791 AT Den Burg

T 14 0222
F 0222 - 362287
E gemeente@texel.nl
I www.texel.nl

Rekenkamercommissie
T.a.v. de heer E. Boneschansker

Per e-mail esther.fogl@mac.com

Zaaknummer	HRM/rekenkamercommissie	Contactpersoon	Dhr E. Korver
		Telefoonnummer	0222 - 362138
		E-mailadres	ekorver@texel.nl
Onderwerp	Bestuurlijke reactie op onderzoek externe inhuur	Verzenddatum	16 mei 2019

Geachte heer Boneschansker,

Allereerst willen wij u hartelijk danken voor het uitgebreide onderzoek. Het is altijd behulpzaam als een frisse blik van buiten eens kritisch naar onze processen kijkt. De conclusies en aanbevelingen voor de Waddeneilanden als geheel geven een goed beeld van de externe inhuur op de Waddeneilanden.

Door de vorm van de rapportage op basis van een generieke aanpak voor alle Waddeneilanden zijn ons inziens de conclusies en aanbevelingen voor Texel beperkt herkenbaar. De maatschappelijke en organisatorische context van de vijf eilanden is echter zo verschillend dat dit haast onontkoombaar is.

Ons algemene beeld van het rapport is dat inhuur te veel als doel is onderzocht en te weinig als middel om onze doelen te realiseren.

Voor wat betreft de aanbevelingen aan de raad zenden wij parallel aan deze rapportage het 213a onderzoek "Inhuur derden gemeente Texel 2017" mee. Dit rapport, de conclusies en de aanbevelingen zijn volledig op Texelse maat.

Wij willen u verzoeken om aan ons door te geven wanneer u het rapport bij onze raad aanlevert zodat wij dan parallel ons rapport "Inhuur derden gemeente Texel 2017" kunnen aanbieden aan de raad. Onze raad heeft dan een volledig overzicht van de externe inhuur van de afgelopen jaren.

Naast de hiervoor geschetste algemene reactie hebben wij, gezien het grote aantal pagina's conclusies en aanbevelingen, onze specifieke reactie toegevoegd onder de betreffende conclusie of aanbeveling. Wij verwijzen u hiervoor graag naar de bijlage.

Tot slot zijn er nog enkele omissies in het rapport vermeld gebleven die in de ambtelijke correctieronde reeds waren doorgegeven. Daar waar het feitelijke onjuistheden of onvolledigheden betreft, vermelden wij deze hieronder nogmaals en verzoeken wij u deze alsnog aan te passen.

Bijlage: bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen

Cultuurhistorie en identiteit Eilandgevoel Nachtelijke duisternis Natuur en landschap Ruimte en rust

Zaaknummer HRM/rekenkamercommissie

Pagina 26 gemeente Texel:
In de ambtelijke reactie is aangegeven dat de stilzwijgende verlenging van een maand bij de raamcontracten niet correct is. Dit heeft u niet aangepast omdat in artikel 2.4 van de raamovereenkomsten gesproken wordt over een stilzwijgende verlenging van een maand indien er niet schriftelijk opgezegd wordt. Artikel 2.4 is echter niet van toepassing omdat de beide raamcontracten in beginsel zijn aangegaan voor een periode van twee jaar en vervolgens tweemaal schriftelijk met een jaar zijn verlengd (conform artikel 2.2. van de overeenkomst). De deelnemende gemeenten hebben ruim voor het aflopen van de contracten geëvalueerd en op basis van deze evaluatie besloten om de contracten (tot twee maal toe) met een jaar te verlengen. De contractanten, Driessen en Tempo Team, zijn schriftelijk op de hoogte gesteld van deze verlenging. Artikel 2.4 van de raamovereenkomst is dus nooit aan de orde geweest. Wij verzoeken u dit zowel in de tekst als in de voetnoot aan te passen. Zowel uit de tekst als de voetnoot kan de suggestie worden gewekt dat er bij gemeente Texel sprake is geweest van niet tijdig opzeggen, maar de raamcontracten hebben correct gelopen van 4 januari 2015 tot 4 januari 2019. In 2018 is vervolgens wederom Europees aanbesteed en dit heeft geleid tot nieuwe raamcontracten per 1 januari 2019.

Pagina 28 onder bullet over raamovereenkomsten:
Ook hier willen wij uitdrukkelijk vermeld hebben dat er bij gemeente Texel geen sprake is geweest van stilzwijgende verlenging. We zijn blij met de toevoeging dat Texel per 1-1-2019 nieuwe raamovereenkomsten heeft gesloten, maar dit kan alsnog de suggestie wekken dat er daarvoor wel sprake is geweest van stilzwijgende verlenging.

Pagina 33 bullet 3:
In de ambtelijke reactie is het onderstaande aangegeven en is ook de budgethoudersregeling toegezonden. Wij zien, ondanks dat u heeft aangegeven dat u onze opmerkingen heeft toegevoegd, dit niet terug. Hierbij nogmaals het verzoek dit te verwerken:

Bij de gemeente Texel is dit geregeld in artikel 8 van de budgethoudersregeling:
Artikel 8 Vierogenprincipe en werken met externe medewerkers
1. Het vierogenprincipe wordt in alle situaties toegepast. Een (deel-)budgethouder controleert de op de betreffende budgetten betrekking hebbende facturen en documenten over inkomsten op juistheid en volledigheid qua prestatie, activiteiten, berekening bedrag en andere van toepassing zijnde voorwaarden. Bij gebleken juistheid en volledigheid wordt via een (digitale) paraaf goedkeuring gegeven waarna een andere (deel-)budgethouder nogmaals (digitaal) goedkeurt.
2. Een externe medewerker kan worden aangewezen als (deel-)budgethouder. Elke factuur of document over inkomsten die door deze (deel-)budgethouder wordt afgedaan dient mede te zijn voorzien van een paraaf van een medewerker die in dienst is van de gemeente Texel.
Voor de volledigheid is de budgethoudersregeling en de aanvullende richtlijnen hierop bij deze mail gevoegd.

Pagina 34:
"terwijl raamcontracten met marktpartijen in de regel meestal stilzwijgend verlengd worden".
Hier geldt wederom dat wij vermeld willen zien dat dit bij gemeente Texel niet het geval is.

Wij vertrouwen erop dat u bovenstaande, reeds uit de ambtelijke reactie doorgegeven wijzigingen, alsnog zult verwerken in het rapport.

Gemeente Texel

.txl

Zaaknummer HRM/rekenkamercommissie

Mocht u naar aanleiding van onze reactie nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met HRM adviseur Annette Kooiman via akooiman@texel.nl of 0222-362139.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van gemeente Texel,
de secretaris, de burgemeester,

E.C. van der Bruggen M.C. Uitdehaag

5. Conclusies, aanbevelingen en samenvatting rapport

De hoofdvraag van het onderzoek externe inhuur is: Wat is de aard en omvang van de inhuur bij de Waddeneilanden, hoe hebben zij het beleid en de regie ten aanzien van externe inhuur vorm gegeven, in hoeverre is daarmee een doelmatige en doeltreffende inhuur geborgd, en op welke wijze is de gemeenteraad daarbij betrokken? De hoofdvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoordt aan de hand van vijf hoofdconclusies. Die zijn weergegeven in paragraaf 5.1 met daarbij een toelichting per conclusie.

In paragraaf 5.2 is zijn de belangrijkste bevindingen en (deel)conclusies samengevat. De bevindingen en de (deel)conclusies worden gegeven aan de hand van een aantal thema's:

- Omvang en aard inhuur
- Besturingsfilosofie
- Uitgangspunten en aanpak van externe inhuur in de praktijk
- Controle en monitoring in de gemeentelijke organisatie
- Controle en informatievoorziening gemeenteraden

De aanbevelingen volgen in paragraaf 5.3.

5.1 Hoofdconclusies

Conclusie 1:
De aard en omvang van externe inhuur bij de Waddeneilandgemeenten wijkt niet substantieel af van het landelijk beeld. Echter, de uitgaven aan externe inhuur van de vijf eilanden worden niet geadministreerd conform de definitie van het BBV. De gemeenten voldoen daarmee niet aan de betreffende regelgeving. Daarnaast beperkt dit de onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens.

De omvang van externe inhuur is vergeleken met de personeelsmonitor van A+O fonds Gemeenten. Een '1-op-1' vergelijking daarmee is niet mogelijk, omdat definities niet geheel overeenkomen met die van het BBV. Desondanks kan er worden geconcludeerd dat, behalve Terschelling, de eilandgemeenten niet sterk afwijken van het gemiddelde voor kleine gemeenten. De afwijking van Terschelling heeft deels te maken met de keuze voor regiegemeente en om relatief veel personeel via payroll in te huren. Terschelling heeft aangegeven dat het beleid is gewijzigd en dat inmiddels minder ingehuurd wordt; de mate van realisatie daarvan kon in dit onderzoek niet worden meegenomen.

Bestuurlijke reactie:
Bij de gemeente Texel hebben we in/met de raad, dan wel met een afvaardiging van de raad (Klankbordgroep) gesproken over de definitie van inhuur. In meerdere (raads/commissie) vergaderingen zijn discussies gevoerd over de hoogte van de inhuur en de wijze van verantwoording. Dit heeft geresulteerd in een tabel in de paragraaf Bedrijfsvoering dan wel in de bijlage Vragen & Antwoorden bij de begroting. Hierin is de inhuur gespecificeerd in een aantal categorieën, welke tot stand zijn gekomen in overleg met de Klankbordgroep.

Conclusie 2:
De eilanden huren in bij een beperkt aantal bureaus en gebruiken soms verouderde raamcontracten. De onderlinge inhuur bij andere Waddeneilanden is beperkt.

Inhuur is bij de eilanden vaak geconcentreerd bij enkele aanbieders. Over het algemeen kiezen de eilanden voor aanbieders waarmee ze zelf al langer ervaring hebben; er is weinig overlap in ingehuurde bureaus bij de andere eilanden. De onderlinge inhuur bij andere Waddeneilanden is beperkt; er wordt meer inbesteed bij gemeenten aan de vaste wal. De raamcontracten dan wel inhuurrelaties met externe partijen zijn vaak van lange tijd terug. Alleen Texel heeft in samenwerking met de Noordkopgemeenten raamcontracten per 1-1-2019 geactualiseerd.

Bestuurlijke reactie:
Gemeente Texel heeft sinds 2015 actuele raamcontracten in samenwerking met de Noordkopgemeenten. De laatste Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden in 2018. Dit heeft geleid tot nieuwe raamcontracten per 1 januari 2019.

Conclusie 3:
Bij geen van de vijf Waddengemeenten is een specifiek kader of expliciet beleid van de gemeente voor externe inhuur aangetroffen. Beleid dat indirect kaders geeft voor externe inhuur is veelal niet meer actueel of in een fase van ontwikkeling, herijking of nadere uitwerking.

Er is bij geen van de eilanden een beleidskader specifiek voor externe inhuur; dit is ook niet wettelijk verplicht. Geconstateerd is dat er veel beleid dat rechtstreeks of indirect betrekking heeft op externe inhuur, niet meer actueel is, in ontwikkeling is, nog nader uitgewerkt moet worden of herijkt wordt. Voor zover er kaders zijn, komen die - indirect - voort uit algemene kaders die te maken hebben met de besturingsfilosofie of organisatievisie, het (strategisch) personeelsbeleid, en/of het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Alleen bij de gemeente Terschelling zijn in het kader van personeelsbeleid een definitie en uitgangspunten rond externe inhuur geformuleerd. Onder andere op Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland is de financiële verordening niet meer actueel of niet geheel volledig. Lange doorlooptijden bij bijvoorbeeld actualisaties van beleid zijn zorgelijk, omdat de 'praktijk van alle dag' dan doorgaat, terwijl de afwezigheid van actuele kaders of het 'onder constructie' zijn van kaders het grip (van bestuurders) op de uitvoering mogelijk beperkt.

Bestuurlijke reactie:
De gemeente Texel heeft geen beleidskader specifiek voor externe inhuur; dit is ook niet wettelijk verplicht. Het afwegingskader dat als er behoefte is aan personeel er in beginsel eerst gekeken wordt naar capaciteit in de eigen organisatie, daarna naar capaciteit bij andere gemeenten, waaronder de andere eilandgemeenten, en - als dat onvoldoende oplevert - externe inhuur, is bij de gemeente Texel vastgelegd in het digitale administratieve systeem Mozard. Dit afwegingskader is in de Eilanderraad in 2007 vastgesteld als een 'richtsnoer'. De gemeente Texel heeft dit richtsnoer dus geborgd in haar inhuurproces.

Conclusie 4:
Impliciete regels met betrekking tot externe inhuur zijn niet altijd voldoende vastgelegd.

In de eilandgemeenten is in de praktijk een 'drie stappen afwegingskader' waarbij, als er behoefte is aan personeel, in beginsel eerst wordt gekeken naar capaciteit in de eigen organisatie, daarna naar capaciteit bij andere gemeenten, waaronder de andere eilandgemeenten, en - als dat onvoldoende oplevert - externe inhuur. Dit afwegingskader is in de Eilanderraad in 2007 vastgesteld als een 'richtsnoer', maar is niet in elke gemeente geëxpliciteerd. Daarnaast zijn er impliciete regels rond bijvoorbeeld de rol als werkgever of het aannemen van werknemers van de eilanden zelf, maar die zijn niet altijd voldoende vastgelegd. Er is op geen van de eilanden een standaard evaluatiemethodiek of richtlijn waarmee externe inhuur wordt beoordeeld. Er zijn ook geen evaluatieverslagen. Er is dan ook weinig te zeggen over de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. De aansturing van dvo's (waarbij een zakelijke overeenkomst met een andere gemeente wordt aangegaan) is - opmerkelijk genoeg - in wezen strakker georganiseerd en geformaliseerd (in ieder geval op papier) dan de aansturing van commerciële uitzend- of detacheringsbureaus.

Conclusie 5:
De verantwoording aan de gemeenteraad over externe inhuur is onvoldoende en de raad, met uitzondering van Texel, stelt hierover niet of nauwelijks vragen.

De informatie in de begroting en jaarrekening over externe inhuur is versnipperd en niet systematisch gerubriceerd bij alle vijf eilanden, terwijl het voor de hand zou liggen om deze informatie in de paragraaf bedrijfsvoering te vermelden, waar ook de verplichte indicator hoort te staan conform het BBV. De verschillen tussen begroting en realisatie van externe inhuur in 2017 is bij alle gemeenten substantieel te noemen, met uitzondering van Terschelling omdat die de betreffende indicator niet heeft opgenomen in de

P&C-stukken. De gemeenteraden hebben in die substantiële verschillen geen aanleiding gezien om vragen te stellen over de omvang van externe inhuur.

Bestuurlijke reactie:
In het Texelse Jaarverslag is bij Programma 1 de verplichte beleidsindicator BBV "Externe Inhuur" opgenomen. In de paragraaf Bedrijfsvoering is de met de raad afgesproken specificatie van de inhuur opgenomen.

5.2 Bevindingen en (deel)conclusies per thema

Omvang en aard inhuur
Relatieve omvang is niet afwijkend; administratie is niet eenduidig
Om iets te kunnen zeggen over de omvang van externe inhuur is het van belang om het begrip helder af te bakenen. In dit onderzoek is aangesloten bij de (gebruikelijke) definitie die in het BBV en de daarbij horende ministeriële "Regeling beleidsindicatoren gemeenten" uit 2016 wordt gegeven, en ook door de VNG is aangegeven. De VNG omschrijft externe inhuur conform de BBV-regels als:

"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 de organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt."

De absolute omvang van de externe inhuur - in euro's - hangt logischerwijs voor een groot deel samen met de omvang van de gemeente. De externe inhuur was in 2016-2017 in absolute termen het grootst op Terschelling en Texel. Bij Schiermonnikoog en Vlieland ging het in absolute termen om bescheiden bedragen.

2017	Ameland	Schier-monnikoog	Terschelling *	Texel	Vlieland
Omvang (mln euro)	0,8	0,1	1,5*	2,0	0,2

Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting op de cijfers.
* De cijfers van de gemeente Terschelling hebben een afwijkende grondslag ten opzichte van die van de andere eilanden, en zijn daardoor niet '1-op-1' te vergelijken. De gemeente Terschelling heeft aangegeven dat door een beleidswijziging er inmiddels minder ingehuurd wordt.

De relatieve omvang van externe inhuur wijkt bij de eilandgemeenten niet opvallend af van het landelijke beeld van kleine gemeenten waarvoor een aandeel van gemiddeld ongeveer 15% geldt. De relatieve omvang van de externe inhuur lag op de meeste Waddeneilanden tussen 12% en 16% van de loonsom plus inhuur. De relatieve omvang van de externe inhuur op de Waddeneilanden in termen van externe inhuur per inwoner varieerde: op Schiermonnikoog en Texel is de inhuur per inwoner relatief laag, op Ameland en Vlieland relatief hoog. De cijfers voor Terschelling zijn niet '1-op-1' vergelijkbaar met die van de andere gemeenten.

2017	Ameland	Schier	Terschelling*	Texel	Vlieland
Als % loonsom plus inhuur	16%	12%	27%*	16%	12%
Per inwoner (in euro)	247	155	314*	146	205

* De gegevens van de gemeente Terschelling betreffen de post 'Personeel derden', en zijn daardoor niet goed vergelijkbaar met die van de andere gemeenten.

Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting op de cijfers.

Bestuurlijke reactie:
We constateren dat het percentage van 16% niet juist doorgegeven is. Zoals uit het jaarverslag 2017 op blz. 25/228 te lezen is, moet het 13,95% zijn. Wij willen u vragen dit ook in het rapport zelf aan te passen.

Alle vijf Waddeneilanden huren extern in om pieken in de werkbelasting op te vangen, om ziek personeel te vervangen, om externe deskundigheid te kunnen inzetten, of om tijdelijk onvervulbare vacatures in te vullen. Ook daarmee wijken de eilanden niet af van wat gebruikelijke motieven zijn voor inhuur bij gemeenten in het algemeen.

De vergelijking tussen de eilanden wordt bemoeilijkt doordat met name de Friese de eilandgemeenten zelf geen administratie bijhouden volgens de definitie die het BBV geeft en die ook in dit onderzoek is gehanteerd.

Gemeenten administreren externe inhuur niet direct onder 'externe inhuur' maar onder posten als 'personeel derden', 'externe deskundigen', 'ingeleend personeel', 'inhuur flexibele schil' of 'inkoop diensten'. Ook wordt soms een deel van de inhuur bij andere gemeenten (inbesteding) op dezelfde post geadministreerd als externe inhuur. De cijfers zijn bepaald op basis van door de gemeente aangeleverde basisgegevens uit de gemeentelijke administratie, waaruit de rekenkamercommissie de externe inhuur volgens de in dit onderzoek gebruikte definitie heeft gefilterd. De gemeente Terschelling geeft wel zelf overzichten van de totale inhuur, maar ook die overzichten zijn niet conform de gebruikelijke BBV-definitie. De gemeente Terschelling beschouwt bovendien een deel van de inhuur niet als externe inhuur, met name de payrollconstructie voor proefperiodes voorafgaand aan een vaste aanstelling. De gemeente Texel administreert inhuur op basis van een specifieke indeling in de administratie, die wel te herleiden is tot de gebruikelijke BBV-definitie, op basis waarvan cijfers in het jaarverslag zijn gepresenteerd.

Beleidsindicator BBV wordt niet consistent toegepast waardoor informatiewaarde gering is
De volgens het BBV verplichte beleidsindicator wordt door alle eilanden, behalve Terschelling, gepresenteerd in de P&C-stukken, maar omdat de administratie niet altijd conform de gebruikelijke BBV-definitie is, zijn er verschillen tussen de in dit onderzoek gevonden cijfers en de door de gemeente gepresenteerde cijfers in rekening en begroting en over verschillende jaren. Die verschillen zijn niet toegelicht in de betreffende gemeentelijke stukken. De informatiewaarde van de genoemde beleidsindicator in de P&C-stukken is daardoor gering. Terschelling verstrekt geen cijfers over de beleidsindicator, maar geeft in de begroting en in de jaarrekening wel een overzicht van de totale kosten externe inhuur.

2017	Ameland		Schier-monnik		Terschelling		Texel		Vlieland	
	Begr.	Jaarrek	Begr.	Jaarrek	Begr.	Jaarrek	Begr.	Jaarrek	Begr.	Jaarrek
Beleidsindicator BBV	26,4%	9,3%	24,7%	33,3%	geen	geen	22,05%	13,95%	5,00%	14,0%
Zie hoofdstuk 2 en 4 voor een toelichting op de cijfers.										

Inhuur bij andere (eiland)gemeenten vindt in beperkte mate plaats
De eilanden huren - naast de externe inhuur - ook bij andere gemeenten in, zoals bijvoorbeeld bij de gemeente Leeuwarden (voor de Friese eilanden) of bij gemeenten in de kop van Noord-Holland (voor de gemeente Texel). Het gaat hier onder meer om inhuur op het gebied van onderwijsbeleid, personeel en organisatie, administratie, en bijvoorbeeld ict. Voor de kleine gemeenten Vlieland en Schiermonnikoog is de inhuur bij andere gemeenten relatief belangrijk. Het gebruik maken van de capaciteit bij andere eilandgemeenten vindt beperkt plaats; inhuur bij andere gemeenten betreft meestal niet-eilandgemeenten. Het streven van de eilanden om, zoals het convenant uit 2015 stelt, "actief uitvoering [te] geven aan de intergemeentelijke samenwerking", wordt dus in de praktijk niet volledig waar gemaakt.

Bestuurlijke reactie:
Het gebruik maken van de capaciteit bij andere eilandgemeenten vindt beperkt plaats vanwege het feit dat de eilanden over het algemeen niet over deze capaciteit of kennis beschikken. In het afwegingskader is de inbesteding bij de andere eilanden opgenomen, maar het lukt omwille van de capaciteit weinig tot niet om daarin iets voor elkaar te betekenen. Dit neemt niet weg dat er zoveel als mogelijk intergemeentelijk samengewerkt wordt. Er wordt actief samengewerkt door het delen van kennis (bijvoorbeeld op het gebied

van Beleid, HRM, financiële administratie, etc.) maar ook worden er vanuit Texel medewerkers ingezet voor andere eilanden vanwege hun specifieke kennis (bijvoorbeeld functiewaardering, administratieve software, etc.). Deze inzet gebeurt vaak 'om niet' dan wel tegen kostprijs.

Besturingsfilosofie

De keuze voor regiegemeente is mede bepalend voor de omvang van de inhuur, maar niet altijd expliciet. De (relatieve) omvang van inhuur heeft voor een deel te maken met verschillen tussen gemeenten in de besturingsfilosofie of visie op de organisatie. Texel en (tot voor kort) Terschelling hebben er voor gekozen om regiegemeente te zijn, wat betekent dat de vaste formatie klein is, en er relatief veel wordt ingehuurd. De gemeente Terschelling heeft recent dit uitgangspunt losgelaten. Met name op Terschelling was de omvang van de inhuur, in lijn met de besturingsfilosofie, groot. Vanaf eind 2018 wordt op Terschelling een andere besturingsfilosofie toegepast. Bij Texel is de absolute omvang van de inhuur ook hoog, maar is de relatieve omvang in vergelijking met de andere eilanden niet hoog. De omvang van de inhuur is op Texel de laatste jaren beperkt, doordat vanaf 2013 beleid is ingezet op krimp van de organisatie (zowel vaste krachten als inhuur); recent is op Texel juist gekozen voor investering in de ambtelijke organisatie.

Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland hebben er niet voor gekozen om regiegemeente te zijn, maar die keuze leidt niet tot een duidelijk lagere externe inhuur. Bij de eilanden die er voor hebben gekozen zoveel mogelijk taken met eigen personeel uit te voeren, is de externe inhuur kleiner dan op de andere eilanden, maar desondanks maakt op die eilanden de inhuur nog steeds een stevig deel uit van de totale apparaatskosten (12% tot 16%). Dit heeft vooral te maken met het ontbreken van specifieke deskundigheid in de kleine organisaties, die dus moet worden ingehuurd. Maar ook werkdruk speelt een rol om toch in te huren. Er is in zekere mate een minimum aan externe inhuur dat kennelijk toch nodig wordt gevonden voor de gemeentelijke organisaties.

De keuze van de besturingsfilosofie of organisatievisie is niet altijd expliciet. Het betreft op alle eilanden een keuze die overwegend vanuit oogpunt van bedrijfsvoering wordt gemaakt. Externe inhuur valt ook in beginsel onder bedrijfsvoering, waar college en ambtelijke dienst de verantwoordelijkheid voor hebben. Daar waar een expliciete keuze is gemaakt - op Texel en Terschelling - is de raad daarover geïnformeerd, maar is niet altijd in detail expliciet aangegeven wat de gevolgen zijn van de keuze voor het personeelsbeleid en de omvang van de externe inhuur.

Bestuurlijke reactie:
Bij de gemeente Texel wordt jaarlijks door middel van een tabel in de paragraaf Bedrijfsvoering dan wel in de bijlage Vragen & Antwoorden bij de begroting over de inhuur gecommuniceerd. Hierin is de inhuur gespecificeerd in een aantal categorieën, welke tot stand zijn gekomen in overleg met de Klankbordgroep. Daarnaast wordt de Raad jaarlijks geïnformeerd over het aantal fte in de ambtelijke organisatie (ook in vergelijking met voorgaande jaren). In het advies over de recente investering in de ambtelijke organisatie is de raad uiteraard ook geïnformeerd over de achterliggende argumenten en keuzen ten aanzien van het personeelsbeleid.

Geen duidelijke afweging bij keuze tussen externe inhuur of inhuur bij andere gemeenten
Bij een regiegemeente hoeft het overigens niet automatisch te gaan om veel externe inhuur. Er kan ook worden gekozen voor inhuur via samenwerking met andere gemeenten. In die zin zijn externe inhuur en inhuur bij andere gemeenten (inbesteding) tot op zekere hoogte communicerende vaten. Bij geen van de eilanden is er een expliciete afweging gemaakt van de voor- en nadelen van inhuur bij andere gemeenten ten opzichte van externe inhuur. Er is daardoor ook geen inzicht of inhuur bij andere gemeenten of externe inhuur effectiever of efficiënter is. Er wordt zeker gebruik gemaakt van de diensten van andere gemeenten, maar dat gebeurt meer vanuit een pragmatische invalshoek (zie hierna).

Uitgangspunten en aanpak van externe inhuur in de praktijk
In de praktijk zijn er overeenkomsten én verschillen tussen de eilanden in uitgangspunten en aanpak van externe inhuur.

Géén expliciet kader voor externe inhuur
Voor zover er kaders zijn voor externe inhuur, komen die bij de eilandgemeenten niet voort uit een expliciet beleid voor externe inhuur, maar uit kaders voor het personeelsbeleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De Waddeneilanden wijken wat dat betreft niet af van hoe de situatie doorgaans bij andere gemeenten is. Bij de meeste gemeenten in de rest van Nederland (waar onderzoek is gedaan naar externe inhuur) is ook geen sprake van een specifiek op inhuur gericht beleidskader. Geconstateerd is dat bij een aantal gemeenten herijkingen lopen van de kaders.

Richtlijn voor inhuur op basis van personeelsbeleid wordt in de praktijk toegepast, maar is op de meeste eilanden geen formeel kader
Wat betreft externe inhuur in relatie tot het personeelsbeleid hebben alle eilanden een (deels informeel) afwegingskader dat bestaat uit drie stappen. De stappen zijn: (1) eerst intern kijken in de eigen organisatie of er capaciteit is, (2) als dat onvoldoende oplevert, kijken of er inzet mogelijk is vanuit andere gemeenten, en (3) als dat onvoldoende oplevert, externe inhuur. De stappen zijn als een "voorstel" aangenomen in de Eilander Raad in 2007, en onderdeel van de bredere samenwerkingsafspraken tussen de vijf waddeneilanden. De Gezamenlijke OR Waddeneilanden heeft in verband met de richtlijn in een schrijven (van 31 augustus 2018) aan de directieraad geconstateerd dat de drietrapsraket "verwaterd " is en weer "nieuw leven moet worden ingeblazen".
De drie stappen zijn bij de meeste eilanden niet vertaald in een formeel kader voor het personeelsbeleid. Alleen op Terschelling is de richtlijn opgenomen in een directiebesluit en is een uitvoerend kader opgesteld voor werving en selectie waarin de richtlijn een plaats heeft. Op Texel is de richtlijn verwerkt in het digitale, administratieve systeem Mozard. Op de kleinere eilanden betreft uitvoering van de richtlijn meer een manier van werken, die in de praktijk is gegroeid.
De richtlijn betreft een stappenplan, maar niet een kader met normen voor hoe vaak of tegen welk budget er extern (of bij andere gemeenten) ingehuurd kan worden. De richtlijn wordt in de praktijk van geval tot geval toegepast. De keuze van inhuur is in de praktijk in belangrijke mate afhankelijk van de motivatie die daarvoor wordt gegeven door de betrokken teamleider of directeur. Praktische overwegingen (bijvoorbeeld tijdsdruk) en de beschikbaarheid van budget zijn dan vaak doorslaggevend voor het wel of niet honoreren van het verzoek om externe inhuur. Omdat in dit onderzoek geen casus-onderzoek is gedaan, kan in dit onderzoek niet worden beoordeeld in welke mate of hoe consequent de stappen uit de richtlijn worden toegepast. Mede daardoor kan op basis van de richtlijn nauwelijks iets gezegd worden over de effectiviteit van (een keuze voor) externe inhuur, zowel niet op het niveau van afzonderlijke inhuur als op het niveau van de totale gemeente.

Rol als werkgever wordt belangrijk gevonden, maar is niet geëxpliciteerd
In relatie tot personeelsbeleid geldt voor alle eilanden dat de gemeente op het eiland voor zichzelf een belangrijke rol ziet als werkgever voor de eigen bevolking - de gemeente is meestal één van de grootste werkgevers op het eiland. Er is aangegeven dat informeel de gemeente een rol heeft in de werkgelegenheid voor de eigen eilander bevolking. Alhoewel dit op de eilanden meestal geen formeel uitgangspunt is van het personeelsbeleid - op Terschelling is in een beleidsnota dit uitgangspunt wel geformaliseerd - speelt het op de achtergrond in de praktijk wel een rol bij de afweging om personeel in (vaste) dienst te nemen. Immers, als de eilander bevolking geen werk op het eiland kan vinden, is verhuizen naar de vaste wal vaak de enige optie. Dit kan als een bijzondere situatie voor de eilanden worden beschouwd, enigszins afwijkend van de situatie in andere gemeenten.

De relatie tussen externe inhuur en strategisch personeelsbeleid is beperkt
In onderzoek naar externe inhuur wordt er vaak op gewezen dat inhuur gerelateerd moet zijn aan het strategisch personeelsbeleid. Meestal gaat het dan om talentontwikkeling, coaching en de vraag welke expertise de gemeente in eigen huis wil hebben. In de praktijk gebeurt de koppeling tussen inhuur en strategisch personeelsbeleid weinig. Ook op de Waddeneilanden is de koppeling met strategisch personeelsbeleid beperkt. Inhuur op de eilanden wordt dus niet of nauwelijks ingezet om doelen te bereiken op het gebied van strategisch personeelsbeleid.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid vormt praktisch kader voor externe inhuur
Alle Waddeneilanden hebben een inkoop- en aanbestedingsbeleid, dat een bovenliggend kader vormt voor externe inhuur. Een verordening inkoop- en aanbestedingsbeleid is verplicht voor gemeenten en wordt doorgaans door het college vastgesteld. In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn doelstellingen, uitgangspunten en kaders opgenomen waarbinnen inkoop, en dus ook inhuur, in de gemeente plaatsvinden. Er zijn inkoopprocedures, waarbij drempelbedragen worden gehanteerd voor typen aanbesteding. Alle Waddengemeenten volgen daarin min of meer de landelijke richtlijnen die daarvoor gelden. Omdat in dit onderzoek geen casus-onderzoek is gedaan, kan geen conclusie worden getrokken over of de drempelbedragen altijd juist worden toegepast, Door de gemeenten is aangegeven dat er in dit verband soms lastig is te werken met harde drempelwaarden. Harde drempelwaarden zijn echter geen verplichting. Er is ook de mogelijkheid om - zoals Texel heeft - in het inkoop- en aanbestedingsbeleid geleidelijke overgangen op te nemen.
Het inkoop- en aanbestedingsbeleid laat zich vertalen in een mandaatregister of een mandaatregeling waarin wordt vastgelegd wie bevoegd is om over inkoop, en dus ook externe inhuur, te besluiten bij welke bedragen. Dat is niet op alle eilanden uitgewerkt. Bij de kleinere van de Waddeneilanden geldt dat meestal alleen de gemeentesecretaris mandaat heeft.
In de documenten rondom de dvo Onderwijs (tussen de Friese waddeneilanden) zijn expliciete en concrete afspraken opgenomen over evaluatie, kwaliteitsaspecten, voortgangs- en realisatierapportages en afrekening. Daarnaast eindigt de dvo na vier jaar. Dit is opvallend te noemen omdat dergelijke expliciete en concrete afspraken rond externe inhuur ontbreken, en raamcontracten voor externe inhuur met marktpartijen meestal stilzwijgend worden verlengd.

Beperkt aantal aanbieders
Bij alle eilanden valt op dat een substantieel deel van de inhuur (in euro) terecht komt bij een (zeer) beperkt aantal aanbieders. In de praktijk is er dus sprake van 'preferred suppliers' met vaak meerjarige verbintenis, alhoewel dat bij geen van de eilanden officieel beleid is. Bij geen van de grote aanbieders is sprake van actuele raamcontracten waarin de meerjarige samenwerking is vastgelegd. Ook is niet duidelijk of overwogen is om, gezien de relatief grote bedragen, de inhuur aan te besteden. Zeker bij meerjarige contracten gaat het al gauw om budgetten die hoger zijn dan de drempelbedragen voor onderhandse of nationale aanbesteding.

Daardoor is ook niet duidelijk in welke mate de betreffende inhuur doelmatig is, in de zin van een betere prijs- kwaliteitverhouding bij de gekozen aanbieder dan bij andere aanbieders.

Bestuurlijke reactie:
Daar waar de inhuur niet via de afgesloten raamcontracten loopt, wordt gelijke tijd een beroep gedaan op meerdere bureaus voor de werving van een inhuurkracht. Dit om de kans op kwalitatief goede invulling te vergroten. Bij de uiteindelijke keuze van de kandidaat wordt (met name) gekeken naar de match met de opdracht en onze organisatie en het inhuurtarief. Dat vaker dezelfde bureaus kandidaten leveren, ligt aan het feit dat de spoeling van goede kandidaten die op Texel kunnen en willen werken beperkt is. Wij merken dat de afstand naar Texel voor een aantal bureaus en hun kandidaten als niet overbrugbaar wordt gezien. Of wel als overbrugbaar maar tegen een onacceptabel tarief. Wat inhuur betreft geldt voor Texel dus geen luxe positie.

Er zijn (te) lange doorlooptijden voor het ontwikkelen, herijken of implementeren van beleid
Het is in dit onderzoek opgevallen dat de gemeenten redelijk vaak verwijzen naar beleid, herijkingen of implementaties die nog moeten plaatsvinden of nog niet afgerond zijn. Dat geldt bijvoorbeeld op Ameland voor de personeelsgids, die door het college is vastgesteld in 1998 en daarna met losse besluiten, regelingen en notities is aangevuld, op Terschelling waar sinds 2016 aan een organisatie-ontwikkelingsplan en een strategische personeelsplanning wordt gewerkt, en op Texel waar sinds 2016 aan een nota strategisch personeelsbeleid wordt gewerkt. Op Texel is ook een 213a onderzoek naar externe inhuur uitgevoerd, op basis waarvan al maatregelen zijn getroffen, maar waarover de raad (nog) niet is geïnformeerd. Op Terschelling en Texel heeft de accountant risico's gesignaleerd aangaande externe inhuur, maar uit het rekenkameronderzoek is niet gebleken dat de opmerkingen van de accountant al hebben geleidt tot aanpassing van beleid en/of processen.

Bestuurlijke reactie:
Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de accountant is in het proces Mozard (voor het aanvragen van inhuurkrachten) ingebed dat er gevraagd wordt naar een ZZP Modelovereenkomst (opvolger VAR verklaring). De gemeente Texel heeft een eigenstandige, door de belastingdienst geaccordeerde, modelovereenkomst.

Ameland en Vlieland hebben beide een financiële verordening die niet meer actueel en volledig is.

Het risico van lange doorlooptijden voor het ontwikkelen, herijken of implementeren van beleid is dat het de grip van de gemeenteraad op de koers die de gemeente in de dagelijkse praktijk vaart, beperkt. De uitvoering gaat immers door, zonder dat (nieuwe) kaders zijn vastgesteld. De uitvoering verloopt dan op basis van verouderde kaders, of op basis van een nieuwe wijze van werken waarover dan echter nog geen duidelijke afspraken zijn gemaakt met de raad. Lopende actualisaties en nog nader uit te werken beleid zijn onder meer:

- Actualisatie van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (Schiermonnikoog, Terschelling, Texel en Vlieland).
- Actualisatie van de Financiële verordening (Ameland en Vlieland)
- Actualisatie van de personeelsgids en aanvullingen (Ameland)
- Implementatieplan "De tijd vooruit" (Terschelling) en strategisch personeelsbeleid
- Uitwerking Eilandakkoord 2018-2022 (Terschelling)
- Nota strategisch personeelsbeleid (Texel)
- Heroverweging Vlieland ten aanzien van de keuze tussen inhuur of tijdelijk dienstverband.
- Actualisatie raamcontracten (Terschelling, Ameland)

Controle en monitoring in de gemeentelijke organisatie

Sturing vindt vooral plaats aan de 'voorkant' ...
Door de kleine schaal van met name Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland valt externe inhuur op die eilanden in de praktijk binnen het 'blikveld' van de gemeentesecretarissen c.q. het directieteam. Er is daardoor bij de relatief kleine organisaties goed zicht op het functioneren van externe inhuur. Door de invoering van het digitale systeem Mozard is er op Texel een vastomlijnd werkproces voor externe inhuur vanaf begin 2018. Uitgangspunt van het werkproces is dat altijd moet worden benoemd waar de externe inhuur voor is met een motivatie.
Financiële informatie rond inhuur is maandelijks geagendeerd in het managementteam. Op Terschelling is er sprake van integraal management waarbij teamleiders verantwoordelijk zijn voor de afweging of inhuur nodig is. De financieel-budgettaire beslissing daarover ligt bij het directieteam. HRM regelt de aanbesteding en contracten voor externe inhuur.
Het inhuurproces is daarmee bij de Waddeneilanden over het algemeen 'aan de voorkant' van het proces geregeld. De aanleiding, motivatie en het inkoopproces zelf zijn ingekaderd in richtlijnen en werkprocessen. De sturing vindt in de praktijk met name plaats op basis van budgettaire kaders: hoeveel middelen er kunnen worden ingezet voor inhuur. In beginsel zijn daarmee voorwaarden gecreëerd waarmee het inkoopproces efficiënt kan worden ingericht, maar op basis van dit onderzoek kan op casusniveau daarover geen uitspraak worden gedaan.

... maar monitoring en evaluatie zijn onvoldoende geborgd
Op geen van de eilandgemeenten is er een standaard evaluatiemethodiek of een richtlijn waarmee externe inhuur wordt beoordeeld, noch inhoudelijk, noch contractueel. Ook worden er nauwelijks verslagen gemaakt van evaluatiegesprekken. Bij de kleine eilanden heeft het management door de korte lijnen wel goed zicht op het functioneren van externe inhuur, maar een standaard evaluatiemethodiek ontbreekt. Texel evalueert externe inhuur op het niveau van de teamleider, zonder dat er een standaard evaluatiemethodiek of richtlijn is. Op Terschelling komt de evaluatie van externe inhuur maandelijks mondeling in het directieteam aan de orde; ook daar is er echter geen standaardsystematiek voor de evaluatie. Als er al wordt geëvalueerd, ligt het initiatief daarvoor in de praktijk vaak bij de ingehuurde bureaus.

Er vindt over het algemeen geen systematische evaluatie plaats in relatie tot personeelsbeleid en/of doelrealisatie van de gemeenten op langere termijn zowel niet bij afzonderlijke inhuur als meer integraal op het managementniveau. Daarnaast wordt er niet of nauwelijks sturingsinformatie verzameld. Deze tekortkomingen zijn overigens niet uniek voor de Waddeneilandgemeenten, maar worden ook geconstateerd in onderzoek naar externe inhuur bij andere gemeenten in Nederland. Daardoor is er ook betrekkelijk weinig zicht op de resultaten van inhuur c.q. de prestaties waaraan inhuur bijdraagt. De inzet van externe medewerkers en bureaus lijkt ingegeven door een zekere mate van 'gewoonte' en minder een vergelijking van prestaties. Dat betekent dat ook geen eenduidig oordeel kan worden gegeven over de doeltreffendheid van de externe inhuur.

Controle en informatievoorziening gemeenteraden

Externe inhuur valt in beginsel onder bedrijfsvoering, waar college en ambtelijke dienst de verantwoordelijkheid voor hebben. Een gemeenteraad kan wel algemene richtinggevende kaders vaststellen voor inhuur. Bij geen van de gemeenteraden van de Waddeneilanden is echter in de afgelopen jaren externe inhuur als een integraal kader of onderwerp besproken in de gemeenteraad. Er zijn ook geen afspraken over informatieverstrekking aan de gemeenteraden. Omdat ook normen voor hoe vaak en tegen welk budget extern word ingehuurd grotendeels ontbreken, kan niet worden beoordeeld in hoeverre deze mogelijke doelen van externe inhuur zijn gerealiseerd.

Bestuurlijke reactie:
Bij de gemeente Texel hebben we in het afgelopen decennium meerdere malen in/met de raad, dan wel met een afvaardiging van de raad (Klankbordgroep) gesproken over de inhuur. In meerdere (raads/commissie) vergaderingen zijn discussies gevoerd over de hoogte van de inhuur en de wijze van verantwoording. Dit heeft geresulteerd in een tabel in de paragraaf Bedrijfsvoering dan wel in de bijlage Vragen & Antwoorden bij de begroting. Hierin is de inhuur gespecificeerd in een aantal categorieën, welke tot stand zijn gekomen in overleg met de Klankbordgroep.

Informatie in begroting en rekening is veelal versnipperd en niet systematisch
Externe inhuur is bij de meeste eilanden wel in de begroting en/of jaarrekening opgenomen, maar de informatie voor externe inhuur is veelal versnipperd en niet systematisch. De raden worden in de reguliere planning & control stukken op hoofdlijnen geïnformeerd over de (relatieve) omvang van externe inhuur, maar doordat een goede definitie en afbakening niet consequent wordt toegepast, hebben de verstrekte gegevens nauwelijks tot geen informatiewaarde. Terschelling verstrekt in de begroting en in de jaarrekening wel een overzicht van de totale kosten externe inhuur. Het gaat bij de meeste eilanden in de begroting en in de jaarrekening om informatie over afzonderlijke projecten of activiteiten waar inhuur een rol heeft. Soms gaat het daarbij om expliciete goedkeuring van het betreffende budget; vaker gaat het om inhuur als een onderdeel van een budget voor een groter(e) en meeromvattend(e) project of activiteit. De rol van de raad bij externe inhuur betreft dan het budgetrecht. Op Texel heeft de gemeenteraad vragen gesteld over onder meer de omvang van de externe inhuur. De vragen zijn beantwoord door het college, maar dat heeft niet geleid tot een systematische informatieverstrekking over inhuur aan de raad.

Bestuurlijke reactie:
De vragen van de raad over de omvang van de externe inhuur hebben al meerdere jaren geresulteerd in een tabel in de paragraaf Bedrijfsvoering dan wel in de bijlage Vragen & Antwoorden bij de begroting. Hierin is de inhuur gespecificeerd in een aantal categorieën, welke tot stand zijn gekomen in overleg met de Klankbordgroep.

Zicht op de ontwikkeling van inhuur op basis van de Beleidsindicator BBV ontbreekt grotendeels
Het BBV verplicht vanaf 2017 dat gemeenten in hun begroting en rekening beleidsindicatoren opnemen om o.a. inzicht te verschaffen in externe inhuur, inclusief een toelichting op de ontwikkeling ervan. Informatie over de achtergrond en de samenstelling van de indicator ontbreekt echter, en ook worden verschillen tussen de beleidsindicator over de jaren heen of tussen begroting en rekening, niet toegelicht. Het zicht op het

totaal en de ontwikkeling van inhuur ontbreekt dus grotendeels bij de raden op basis van begroting en rekening. Gezien de relatief grote bedragen waar het om gaat, zou dat vanuit de controlerende taak van de raad wel moeten. Uit onderzoek naar externe inhuur bij andere gemeenten blijkt dat er vaak onduidelijkheid bestaat over wat een gemeenteraad exact wil weten, c.q. waarover aan de raad verantwoording moet worden afgelegd. Dat beeld geldt ook voor de raden van de Waddeneilanden.

Controle op externe inhuur valt onder de reguliere controle op inkoop. De gemeenteraad legt de verantwoordelijkheden van het college ten aanzien van de interne controle vast in de Financiële verordening. Terschelling en Texel hebben een actuele en complete financiële verordening vastgesteld voor het onderdeel externe inhuur. Op Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland is de verordening niet meer actueel of volledig. Bij de vaststelling van de Financiële verordening is in het verleden op de eilandgemeenten niet aangegeven welke informatie de gemeenteraden ten aanzien van externe inhuur wensen te verkrijgen. Bij de eilandgemeenten staat hierover hooguit dat wat in de modelverordening van de VNG is opgenomen, en ook dat soms niet.

Bestuurlijke reactie:
Zoals boven is aangegeven maakt deze rapportage "standaard" deel uit van onze P&C cyclus. Een vermelding hiervan in de financiële verordening is ons inziens overbodig.

3.3 Aanbevelingen

Hierna volgen de aanbevelingen die de rekenkamercommissie ziet op basis van de bevindingen en conclusies van dit onderzoek. De aanbevelingen zijn algemeen geformuleerd, en niet gespecificeerd naar afzonderlijke eilanden. De reden daarvoor is dat een aantal aanbevelingen weliswaar in het bijzonder geldt voor een of meer eilanden, maar dat die aanbevelingen voor de andere eilanden ook als algemene aandachtspunten kunnen worden benoemd.

Er is een onderscheid gemaakt in aanbevelingen die volgens de rekenkamercommissie op korte termijn en met voorrang dienen te worden opgevolgd, en aanbevelingen die als minder prioritair beschouwd kunnen worden, maar niettemin ook opvolging verdienen.

Aanbevelingen voor de korte termijn

1. College, zorg op korte termijn dat ten aanzien van externe inhuur wordt voldaan aan regelgeving, door:
   a) de gemeentelijke administratie aan te laten sluiten bij de definitie uit het BBV ten aanzien van externe inhuur;
   b) de kengetallen te verstrekken op de wijze zoals die wordt gevraagd door het BBV, inclusief een toelichting op de (ontwikkeling van de) kengetallen.

2. College, zorg op korte termijn dat de uitvoering van het beleid rond externe inhuur up-to-date is door:
   a) lopende ontwikkelingsprocessen, heroverwegingen, herijkingen en implementaties die zijn toegezegd door het college, met een haalbare en expliciete tijdsplanning uit te voeren, en af te ronden, of - als dat niet kan - deze processen expliciet te beëindigen;
   b) aanbevelingen van de accountant ten aanzien van externe inhuur snel en adequaat op te volgen;
   c) verouderde (raam)contracten met organisaties waarbij wordt ingehuurd te beëindigen of te herzien;
   d) ten aanzien van de toepassing van drempelbedragen bij aanbesteding altijd aan te besteden conform het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid, en als dat niet lukt het beleid aan te passen.

3. Raad, zorg op korte termijn ervoor dat u:
   a) aangeeft welke informatie u van het college wilt ontvangen ten aanzien van:
   - externe inhuur;
   - uitbesteding;
   - inhuur bij andere gemeenten (dvo's/inbesteding);
   - een vergelijking van de eigen inhuur met die bij andere gemeenten;

b) afspraken over informatieverstrekking vastlegt, bijvoorbeeld in de Financiële verordening, zodanig dat u ook goed kunt controleren op het nakomen ervan.

Bestuurlijke reactie:
Door de huidige afspraken die met de Raad gemaakt en vastgelegd zijn, is bovenstaande reeds grotendeels geborgd. Daar waar de Raad dit wenst vullen wij deze afspraken uiteraard graag aan.

Overige aanbevelingen

4. College, verbeter het zicht op de uitvoering van externe inhuur door:
   a) in de (raam)contracten met organisaties waarbij wordt ingehuurd de looptijd van het (raam)contract en het (maximum) bedrag van het contract op te nemen; deze gegevens moeten in overeenstemming zijn met de wijze waarop de aanbesteding heeft plaats gevonden (onderhands, meervoudig onderhands, nationaal openbaar of Europees);
   b) raamcontracten waarbij op voorhand verwacht mag worden dat ze drempelbedragen overschrijden, volgens de eigen inkoopregels aan te besteden.

Bestuurlijke reactie:
Aan het genoemde onder punt B wordt reeds voldaan. De aanbeveling onder punt A doen zich met name voor bij verlengingen van inhuurkrachten. In overleg met de andere eilanden/noordkop gemeenten gaan we kijken hoe we dit kunnen oplossen.

5. College, expliciteer impliciete keuzes en informele regels, zoals:
   a) het drie stappen afwegingskader bij een (tijdelijke) vacature;
   b) de wijze waarop de voor- en nadelen, inclusief de (meer)kosten, bij inhuur externen moeten worden gewogen ten opzichte van voor- en nadelen van 'inbesteding' en tijdelijke of vaste aanstelling;
   c) het belang van de werkgeversrol van de gemeente op het eiland;
   d) het uitgangspunt "oog hebben voor de lokale economie" uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
   e) externe inhuur binnen een strategische personeelsvisie gericht op ontwikkeling van kennis en expertise van de eigen medewerkers en een evenwichtige personeelsopbouw; geef daarbij aan welke kennis de gemeente zelf in huis zou moeten hebben, gezien de taken en besturingsfilosofie van de gemeente.

Bestuurlijke reactie:
Aan het genoemde onder de punten A en B wordt reeds voldaan. Dit is geborgd in het Mozard proces inhuur. Het genoemde onder de punten C, D en E neemt het college graag ter harte.

6. College, maak gebruik van de ervaringen van de andere eilanden ten aanzien van contracten, selectie, prijs/kwaliteit en informatievoorziening rond externe inhuur, door:
   a) onderling kennis uit te wisselen tussen de eilanden;
   b) naast informatie over de mogelijkheden van onderlinge inhuur, ook informatie te delen over de ervaringen met en uitkomsten van evaluatie van externe inhuur;
   c) na te gaan of de wijze van aansturing en de (evaluatie-)afspraken rond dvo's met andere gemeenten doelmatig zijn, en ook toepasbaar zijn op de aansturing en afspraken rond externe inhuur bij commerciële partijen.

Bestuurlijke reactie:
Het genoemde onder punt A en B wordt reeds gedeeltelijk gedaan. Voor het overige nemen wij de aanbevelingen ter harte en gaan we in gesprek met de andere eilanden.

7. Raad, scherp de actieve informatieplicht van het college aan door:
   a) met het college af te spreken dat u wordt geïnformeerd over afwijkingen van verordeningen ten opzichte van de modelverordening van de VNG en de redenen daarvoor;

b) met het college af te spreken dat u wordt geïnformeerd over afwijkingen van de informatieverstrekking in begroting en/of jaarrekening ten opzichte van de vereisten van de BBV en de redenen daarvoor.

8. Raad, zorg dat u zo volledig en actueel mogelijk geïnformeerd bent over externe inhuur, door:
   a) afspraken over informatieverstrekking te controleren op het nakomen ervan;
   b) naar de gevolgen te vragen ten aanzien van externe inhuur, uitbesteding en inbesteding bij wijzigingen in organisatievisie of besturingsfilosofie;
   c) er voor te zorgen dat een systematische vergelijking door de jaren heen mogelijk wordt;
   d) regelmatig, bijvoorbeeld eens in de vier jaar, (het beleid rond) inhuur te (laten) evalueren.

Bestuurlijke reactie:
Wij zijn van mening dat aan het genoemde onder punt A en C reeds wordt voldaan.

gemeente Vlieland

B&W Advies

Afdeling	: Dir	**Agendanummer**	: NO
Medewerker	: RL	**Datum**	:
Portefeuillehouder	: TS	**B&W vergadering**	: 4-6-19
Onderwerp	: Rapport rekenkamercommissie externe inhuur		

Bijlagen* ☐ **Raadsvoorstel** ☐ **Raadsbesluit** ☐ **Uitgaande brief**

Ter inzage in map B&W:

Advies X Vertrouwelijk

1. Kennis nemen van het rapport externe inhuur van de rekenkamercommissie De Waddeneilanden
2. Vaststellen dat externe inhuur geen uitgangspunt van personeelsbeleid is/wordt maar alleen onder bijzondere omstandigheden (langdurige ziekte) een optie is
3. Als bestuurlijke reactie op het rapport, de rekenkamercommissie berichten eerst besluitvorming op het rapport door de gemeenteraad te willen afwachten

---

Dit advies is voorgelegd aan

☐ Financiën ☐ Budgethouder ☐ Juridische zaken

☐ Teamhoofd Besproken met andere beleidsmedewerker te weten:

Akkoord met advies

☒ Secretaris

Burgemeester	Wethouder Visser	Wethouder De Ruijter
☒ Akkoord	☐ Akkoord	☐ Akkoord
☐ Bespreken	☐ Bespreken	☐ Bespreken

Besluit

☐ Aanhouden* ☒ Conform advies ☐ Aanvullend * ☐ Afwijkend*

*Argumenten:

Na besluit kopie aan

☐ Financiën ☐ Communicatie ☐

☐ Teamleider U&O

Na besluit openbaar maken ☐ **Ja** ☐ **Nee**

☐ Website ☐ Persbericht ☐ Gemeenteinfo ☐

gemeente Vlieland

B&W voorstel

Inleiding

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden heeft een onderzoek uitgevoerd naar externe inhuur. Inmiddels is het rapport gereed en verzoeken wij u in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. De verificatie op feitelijke juistheid heeft al eerder via ambtelijk wederhoor plaatsgevonden.

1.1. In de rapportage concludeert de commissie dat de gemeente Vlieland relatief weinig externe inhuur heeft.

2.1. In geval van externe inhuur hanteren wij als richtlijn de samenwerkingsafspraken tussen de 5 waddeneilanden, zijnde eerst intern kijken, daarna kijken of inzet vanuit de andere gemeenten mogelijk is en als dat onvoldoende oplevert externe inhuur.

3.1. Ten aanzien van de aanbevelingen voor de korte termijn stellen wij het volgende voor: Aanbeveling 1 over de aansluiting van het BBV bij de gemeentelijke administratie zullen wij gevolg aan geven. Aanbeveling 2 om er voor te zorgen dat het beleid rond externe inhuur up tot date wordt nemen wij voor kennisgeving aan. Ten aanzien van de overige aanbevelingen (4 en 5) conformeren wij ons aan de in waddenverband gemaakte afspraken. Aanbeveling 6 zullen wij via het waddenoverleg uitvoering aan geven. Feitelijk doen wij dit nu ook al.

3.2. Aanbevelingen 3, 7 en 8 zijn voor de raad.

Argumenten

1.1. Wij kunnen dit beamen en ook vermelden dat het onze voorkeur heeft zoveel mogelijk met 'eigen mensen' te werken. Het kan echter voorkomen dat dit niet lukt, waardoor wij dan gedwongen zijn op een andere wijze in ondersteuning te voorzien.

3.1. Wij vinden de samenwerkingsafspraken tussen de waddeneilanden in deze voldoende. Dit ook gelet op de geringe externe inhuur van onze gemeente. Wij er voor zorgen dat aan de geldende wet- en regelgeving wordt voldaan en waarbij van geval tot geval de voor- en nadelen afwegen. Hierbij is het kostenaspect uiteraard een item.

3.3. Wij zullen met de raad overleggen welke informatie zij willen ontvangen.

Advies

1. Kennis nemen van het rapport externe inhuur van de rekenkamercommissie De Waddeneilanden
2. Vaststellen dat externe inhuur geen uitgangspunt van personeelsbeleid is/wordt maar alleen onder bijzondere omstandigheden (langdurige ziekte) een optie is
3. Als bestuurlijke reactie op het rapport, de rekenkamercommissie berichten eerst besluitvorming op het rapport door de gemeenteraad te willen afwachten

Kosten en dekking

Totale kosten:	*Jaar*	*Bedrag*	
☐ Eenmalige kosten			
☐ Structurele kosten			

gemeente Vlieland

B&W voorstel

Dekking aanwezig:	*[Budgetnummer]*
☐ Ten laste van exploitatie	

Dekking niet aanwezig:	*[Budgetnummer]*	*Paraaf financiën*
☐ Kredietaanvraag Raad		
☐ Eerste begrotingswijziging		
☐ Tweede begrotingswijziging		
☐ Blijkt bij jaarrekening		

Kanttekeningen

Publiekssamenvatting

Planning en uitvoering

gemeente
SCHIERMONNIKOOG

B&W Advies

Medewerker:	Peter Küppers	**Datum :**	29 mei 2019
Portefeuillehouder:	Burgemeester	**B&W vergadering:**	**4 juni 2019**
Onderwerp:		**Agendanummer:**	
Rekenkamerrapport externe inhuur			
Bijlagen*	**Raadsvoorstel**	**Raadsbesluit**	**Uitgaande brief**

Advies	Nee Vertrouwelijk

- Kennis nemen van het rapport externe inhuur van de rekenkamercommissie De Waddeneilanden
- Vaststellen dat externe inhuur geen uitgangspunt van personeelsbeleid is/wordt maar alleen onder bijzondere omstandigheden een optie is
- Als bestuurlijke reactie op het rapport, de rekenkamercommissie berichten eerst besluitvorming op het rapport door de gemeenteraad te willen afwachten

Dit advies is voorgelegd aan			
1 Portefeuillehouder	Financiën		
Akkoord met advies			
Burgemeester	Wethouder J. Hagen	Wethouder E. Gerbrands	Secretaris
Akkoord☐	Akkoord☐	Akkoord☐	Akkoord☐
Bespreken☐	Bespreken☐	Bespreken☐	Bespreken☐
Besluit			
Conform advies☐	Aanhouden*☐	Aanvullend *☐	Afwijkend*☐
*Argumenten:			
Communicatie			
Communicatie			

Na besluit openbaar maken	**Ja**	Nee **Nee**

Website	Persbericht	Nieuwsbrief	

Inleiding

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden heeft een onderzoek uitgevoerd naar externe inhuur. Inmiddels is het rapport gereed en verzoeken wij u in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. De verificatie op feitelijke juistheid heeft al eerder via ambtelijk wederhoor plaatsgevonden.

In de rapportage concludeert de commissie dat de gemeente Schiermonnikoog relatief weinig externe inhuur heeft.

2.1. In geval van externe inhuur hanteren wij als richtlijn de samenwerkingsafspraken tussen de 5 waddeneilanden, zijnde eerst intern kijken, daarna kijken of inzet vanuit de andere gemeenten mogelijk is en als dat onvoldoende oplevert externe inhuur.

Ten aanzien van de aanbevelingen voor de korte termijn stellen wij het volgende voor:
Aanbeveling 1 over de aansluiting van het BBV bij de gemeentelijke administratie zullen wij gevolg aan geven.
Aanbeveling 2 om er voor te zorgen dat het beleid rond externe inhuur up tot date wordt nemen wij voor kennisgeving aan.
Ten aanzien van de overige aanbevelingen (4 en 5) conformeren wij ons aan de in waddenverband gemaakte afspraken.
Aanbeveling 6 zullen wij via het waddenoverleg uitvoering aan geven. Feitelijk doen wij dit nu ook al.

Aanbevelingen 3, 7 en 8 zijn voor de raad.

Argumenten

Wij kunnen dit beamen en ook vermelden dat het onze voorkeur heeft zoveel mogelijk met ‘eigen mensen’ te werken. Het kan echter voorkomen dat dit niet lukt, waardoor wij dan gedwongen zijn op een andere wijze in ondersteuning te voorzien.

2.1. Gelet op de geringe externe inhuur in onze gemeente vinden wij deze afspraken voldoende.

3.1. Wij vinden de samenwerkingsafspraken tussen de Waddeneilanden in deze voldoende. Dit ook gelet op de geringe externe inhuur van onze gemeente. Wij er voor zorgen dat aan de geldende wet- en regelgeving wordt voldaan en waarbij van geval tot geval de voor- en nadelen afwegen. Hierbij is het kostenaspect uiteraard een item.

Wij zullen met de raad overleggen welke informatie zij willen ontvangen.

Advies

1. Kennis nemen van het rapport externe inhuur van de rekenkamercommissie De Waddeneilanden
2. Vaststellen dat externe inhuur geen uitgangspunt van personeelsbeleid is/wordt maar alleen onder bijzondere omstandigheden (langdurige ziekte) een optie is
3. Als bestuurlijke reactie op het rapport, de rekenkamercommissie berichten eerst besluitvorming op het rapport door de gemeenteraad te willen afwachten

Financiële toelichting

Communicatie

gemeente Terschelling

Aan de rekenkamercommissie van
GR de Waddeneilanden
Bureau beleidsonderzoek
T.a.v. de heer E. Boneschansker
Per e-mail esther.fogl@mac.com

ons kenmerk: DT/

datum: 11 juni 2019

uw kenmerk: n.v.t.

onderwerp: Bestuurlijke reactie op onderzoek externe inhuur.

Geachte heer Boneschansker,

Hartelijk dank voor de toezending van uw conceptrapport 'externe inhuur'. Het is een interessant rapport over een onderwerp, dat zeker bij overheidsorganen bijzondere aandacht verdient. Wij zullen ons voordeel (proberen te) doen met uw bevindingen en aanbevelingen. Met name als het gaat om de communicatie over het vastgestelde beleid c.q. onze besluiten kunnen we nog 'puntjes op de i' zetten.

Het is goed, dat u uw rapport begint met een definitie van datgene wat onder het begrip 'externe inhuur' dient te worden begrepen. Over dat begrip ontstaan al gauw verschillende beelden.

Op Terschelling hebben we er na een reorganisatie vanaf 2013 bewust voor gekozen medewerkers niet in ambtelijke dienst te benoemen, maar via een pay-roll-bedrijf in dienst te nemen. Dat gold bijvoorbeeld ook voor de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. De idee daarachter was, dat wij onze organisatie wilden ontwikkelen tot een regie-organisatie. Dat zou mogelijk kunnen leiden tot nieuwe samenwerkingsconstructies met andere gemeenten, met name met de andere Waddeneilanden. In de loop van de jaren 2017 en 2018 hebben we dat beleid, in goed overleg met de gemeenteraad, bijgesteld. Om te beginnen door de gemeentesecretaris en de raadsgriffier in vaste ambtelijke dienst te nemen. Medio 2019 kunnen we vaststellen, dat inmiddels een grote groep medewerkers in gemeentelijke dienst is gekomen en dat we nog maar in zeer beperkte mate gebruik maken van de diensten van het pay-roll-bedrijf.

Uw onderzoek strekt zich met name uit over de jaren 2016 en 2017. In het verlengde van het vorenstaande is het niet meer dan logisch, dat wij volgens

NL48 BNGH 0285 0082 85
Burg. van Heusdenweg 10A
8881 EB West-Terschelling
Postbus 14
8880 AA West-Terschelling
telefoon: 0562-446244
telefax: 0562-446299
website: www.terschelling.nl
e-mail: gemeente@terschelling.nl
K.v.K. 01177508 0000

gemeente Terschelling

gemeente Terschelling

uw definitie in die periode relatief veel externen in dienst hadden. Dat was het gevolg van bewust gemeentelijk beleid. Omgekeerd zou je kunnen zeggen, dat we in die periode opvallend weinig ambtenaren in gemeentelijke dienst hadden. Uw conclusie dat de gemeente Terschelling in de onderzoeksperiode relatief veel externen in dienst had is zowel juist als verklaarbaar. Als die conclusie gebruikt wordt om vergelijkingen met andere gemeenten te maken, roept dat bij ons direct het beeld op van 'appels en peren'. Zeker ook omdat wij beseffen, dat het relatief veel inhuren van externen in politieke zin doorgaans als ongewenst wordt beoordeeld. In het verlengde daarvan merken wij op, dat het gebruik maken van de pay-roll constructie zowel als het loslaten daarvan bij de gemeente Terschelling geen substantieel effect heeft (gehad) op de omvang van de beschikbare personele capaciteit. Medio 2019 kunnen we niet meer mensen inzetten omdat we afstand hebben genomen van de pay-roll constructie. In de ambtelijke reactie is reeds geprobeerd die conclusie met een rekenvoorbeeld toe te lichten.

Medio 2019 zitten we met de andere Waddeneilanden aardig op één lijn als het gaat om de toekomst van onze ambtelijke samenwerking. Vanuit die conclusie zullen wij op Terschelling ons strategisch personeelsbeleid binnen afzienbare termijn herijken.

U heeft in uw onderzoek (op zichzelf begrijpelijk) gekozen voor een generieke aanpak voor alle Waddeneilanden. Daardoor zijn de conclusies en aanbevelingen voor Terschelling slechts beperkt herkenbaar. Onze reactie op die conclusies en aanbevelingen (pag. 41 t/m 49) luiden als volgt:

1. Conclusie 1: de aard en omvang van externe inhuur wijkt enigszins af van het landelijk beeld.
   - Waar mogelijk/wenselijk zullen wij in de toekomst in onze administratie nog wat preciezer aansluiten bij de definitie van externe inhuur uit het BBV. Over de schijnbaar hoge omvang van externe inhuur op Terschelling hebben we hiervoor al het een en ander gezegd.

2. Conclusie 2: de eilanden huren in bij een beperkt aantal bureaus en gebruiken soms verouderde raamcontracten, waarbij de onderlinge inhuur bij de andere Waddeneilanden beperkt is.
   - Wij hebben de indruk met een flink aantal verschillende aanbieders zaken te doen. En ja, bij goede ervaringen geven we aan die samenwerking regelmatig een vervolg. Als het om contracten met externen gaat dan moet en zal ons beleid inzake inkoop en aanbesteding leidend zijn.

     Als het om de samenwerking met de andere Waddeneilanden gaat dan is er geen voornemen een soort Masterplan te ontwikkelen om die samenwerking verder gestalte te geven. Die opvatting wordt door

gemeente Terschelling

de vijf eilandgemeenten gedeeld. Wij zoeken (allemaal) samenwerking waar we daarvan een meerwaarde verwachten.

3. Conclusie 3: bij geen van de vijf Waddeneilanden is een specifiek kader en expliciet vastgelegd beleid voor externe inhuur aangetroffen.
   - Wij beschikken wel degelijk over de nodige vastgestelde regels/besluiten. Die worden in het rapport ook genoemd. Desalniettemin zullen wij onderzoeken of het geldend kader voor externe inhuur op onderdelen verdere aanscherping behoeft.

4. Conclusie 4: impliciete regels met betrekking tot externe inhuur zijn niet altijd voldoende vastgelegd.
   - Wij beschikken over vastgesteld wervings- en selectiebeleid dat in de praktijk ook nauwgezet wordt toegepast.

5. Conclusie 5: de verantwoording aan de gemeenteraad over externe inhuur is onvoldoende en de raad, met uitzondering van Texel, stelt hierover niet of nauwelijks vragen.
   - Het kan altijd beter. Maar natuurlijk is dit onderwerp ook op Terschelling wel degelijk onderwerp van gesprek. Wij leggen verantwoording af en de gemeenteraad zit er bovenop.

Met bovenstaande reactie op de vijf hoofdconclusies denken wij ook een reactie te hebben gegeven op de aanbevelingen van pagina 49.

Wij gaan er vanuit, dat een aantal van ambtelijke zijde aangegeven technische/feitelijke verbeteringen alsnog in uw rapport alsnog zullen worden verwerkt.

Mocht u naar aanleiding van onze reactie nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met HRM adviseur, M.J. Rieks, via m.rieks@terschelling.nl of via 0562-446244.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

W.R.H. van Schoonhoven,
loco-secretaris

J.B. Wassink,
burgemeester

gemeente Terschelling

NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE

Het concept-onderzoeksrapport over externe inhuur is na ambtelijk wederhoor (feitencheck) op 18 april aangeboden aan de diverse colleges. Op 8 mei is de eerste bestuurlijke reactie ontvangen en op 11 juni is de laatste bestuurlijke reactie binnengekomen. Van de gemeenten Ameland, Terschelling en Texel heeft de rekenkamercommissie een meer of minder uitgebreide bestuurlijke reactie in de vorm van een brief van het college ontvangen.
Vanuit Schiermonnikoog en Vlieland is een collegebesluit over een zogenoemd “B&W Advies” aan de rekenkamercommissie gestuurd. Dat is formeel geen reactie van het college geadresseerd aan de rekenkamercommisise, maar een kennisgeving van een collegebesluit. Desondanks wordt in dit nawoord inhoudelijk wel ingegaan op de (toelichting bij) beide collegebesluiten. De colleges van Schiermonnikoog en Vlieland hebben onder meer besloten om “[*a]ls bestuurlijke reactie op het rapport, de rekenkamercommissie [te] berichten eerst besluitvorming op het rapport door de gemeenteraad te willen afwachten*.” De rekenkamercommissie betreurt dat, omdat het doel van de bestuurlijke reactie is dat er voor de raad *voorafgaand* aan de behandeling van het rapport inzicht is over hoe het college de bestuurlijke betekenis ziet van de conclusies en hoe het college bestuurlijk aankijkt tegen de geformuleerde aanbevelingen, zodat de raad breed is geïnformeerd en een volledige afweging kan maken bij de besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

De rekenkamercommissie heeft in haar rapport aanbevelingen gedaan, waaronder een aantal die naar het idee van de rekenkamercommissie op korte termijn ter hand zouden moeten worden genomen. Het verheugt de rekenkamercommissie dat de meeste Waddeneilandgemeenten aangeven met die aanbevelingen aan de slag te willen of al besluiten te hebben genomen die in de lijn van de aanbevelingen liggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanbeveling om de informatie over externe inhuur in lijn te brengen met de richtlijnen en het oogmerk van de BBV. De rekenkamercommissie merkt daarbij op dat die aanbeveling in wezen gaat om het voldoen aan bestaande regelgeving, en om die reden zonder meer op korte termijn dient te worden opgevolgd.

Ook ten aanzien van andere aanbevelingen zeggen de meeste colleges toe initiatieven te nemen, dan wel af te wachten wat de raden met de aanbevelingen beogen. In het laatste geval zijn de raden dus nadrukkelijk aan zet. Voorafgaand aan dit onderzoek hebben raadsleden aangegeven dat er behoefte is aan meer inzicht in externe inhuur. Vragen van raadsleden hadden te maken met bijvoorbeeld hoe inhuur is geregeld en of hoe er wordt gekozen voor inhuur en of er gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden van detachering uit andere gemeenten, met name van de andere Waddeneilandgemeenten. Andere vragen waren: hoe kan de raad grip houden op inhuur, wat is de omvang van de inhuur, en is de omvang anders dan bij andere gemeenten? Met dit rapport beoogt de rekenkamercommissie dat inzicht te bieden, maar dit is slechts een momentopname. Om de verdere ontwikkelingen ten aanzien van inhuur te kunnen volgen, kunnen de raden hun colleges om informatie vragen. Om die reden heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen nadrukkelijk aan de raden geadresseerd. Met name ten aanzien van de informatie over externe inhuur kunnen raden duidelijk(er) richtlijnen meegeven aan de colleges. De raad kan ook desgewenst, als opdrachtgever van de accountant, een specifieke vraag over externe inhuur toevoegen aan de jaarlijkse controle-opdracht.

Een aantal colleges wil (een deel van de) aanbevelingen in Waddenverband opnemen. De rekenkamer-commissie juicht dat in het kader van ‘leren van elkaar' toe. De rekenkamercommissie is wel van mening dat ook aanbevelingen die in Waddenverband worden uitgewerkt, voortvarend ter hand moeten worden genomen en tot zo concreet mogelijke afspraken moeten leiden die in de praktijk worden nagekomen.

Een aantal colleges geeft aan dat het in het rapport beschreven beleid inmiddels is gewijzigd (met name Terschelling) en/of dat het rapport te weinig specifiek is voor de betreffende gemeente om geheel herkenbare conclusies en aanbevelingen te geven (met name Texel en Terschelling). De rekenkamercommisise wijst er op dat dat in lijn is met de wijze waarop het onderzoek is opgezet. Er is gekozen voor een overzicht voor alle vijf eilanden waaruit lessen kunnen worden geleerd, en niet voor een uitgebreide analyse per gemeente. Er is bijvoorbeeld niet gekozen voor gedetailleerd casusonderzoek. Casusonderzoek zou meer inzicht kunnen geven

in de mate waarin beleid, richtlijnen en (afgesproken) werkwijzen ook daadwerkelijk (en nauwgezet) in de praktijk worden uitgevoerd. Het onderzoek zoals dat nu is uitgevoerd, kan daar geen uitsluitsel over geven. Bij de keuze van de onderzoeksopzet speelt mee dat het jaarbudget van de RKC niet toereikend is voor vijf gedetailleerde casusonderzoeken.

De rekenkamercommissie plaatst ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerking op het gebied van inhuur nog een algemene opmerking. In de aanleiding voor dit onderzoek is onder meer gewezen op een mogelijk gebrek aan samenwerking tussen de Waddeneilandgemeenten wat betreft externe inhuur. Het onderzoek heeft laten zien dat er samenwerkingsafspraken zijn tussen de gemeenten en dat er ook onderling contact is in geval van inhuur over hoe de inhuur aan te pakken. Dit gebeurt echter niet vaak en niet gestructureerd, en de samenwerkingsafspraken zouden in die zin kunnen worden geactualiseerd om te kijken waar win-winsituaties voor de eilandgemeenten te behalen zijn. Een aantal colleges heeft ook aangegeven daar nog eens naar te willen kijken.

Ten slotte volgen hier nog een aantal detailopmerkingen per gemeente.

De kleinste Waddeneilandgemeenten hebben ten opzichte van andere (Waddeneiland)gemeenten relatief kleine uitgaven aan inhuur. Desalniettemin gaat het ook voor Schiermonnikoog en Vlieland om een stevig deel van de loonkosten (12%).

Door het college van Terschelling is gewezen op een ander “beeld” van wat in het kader van dit onderzoek onder externe inhuur wordt verstaan. De rekenkamercommissie wijst er nog eens op dat de in 2016-2017 gebruikte afbakening van Terschelling afwijkt van de gebruikelijke definities die door het BBV en de VNG zijn gegeven, waarin payroll expliciet onder externe inhuur valt. De (beleids)keuze van Terschelling om in de jaren waarin de onderzoeksperiode valt veel met payroll te werken, leidt inderdaad tot een relatief hoge inhuur. Daarmee wordt de inhuur bij Terschelling niet onvergelijkbaar met die in andere gemeenten, wat het college suggereert met de term “appels en peren”, maar maakt het des te meer noodzakelijk om helder te zijn over de (omvang van de) inzet van payroll. In het geval van Terschelling valt de recente beleidsverandering of in elk geval het door de gemeente aangegeven effect daarvan, grotendeels buiten de onderzoeksperiode, en kan dus niet door de rekenkamercommissie worden beoordeeld. De effecten van de beleidsverandering, die in de omvang van de inhuur zichtbaar zou moeten zijn, is dus iets voor de raad om in de toekomst te controleren.

Het college van Texel is voornemens het eigen zogenoemde 213a-onderzoek over externe inhuur mee te zenden naar de raad. De rekenkamercommissie constateert dat het 213a-onderzoek, waarvan een conceptrapport in het college is besproken op 1 augustus 2017, op onderdelen wel al heeft geleid tot aanscherpingen in de uitvoering, maar tot nu toe niet aan de raad is aangeboden en dus ook nog niet in de raad is besproken. Het Texelse voorbeeld laat zien dat het evalueren van het eigen beleid ten aanzien van externe inhuur tot aanpassingen van de beleidsuitvoering leidt. Evaluatie van externe inhuur zou, gezien de omvang van inhuur, regelmatig moeten plaatsvinden – iets wat zeker ook voor de andere Waddeneilandgemeenten geldt.

Twee gemeenten geven aan dat een paar technische opmerkingen uit het ambtelijk wederhoor niet zijn overgenomen. De rekenkamercommisise checkt bij het ambtelijk wederhoor alle opmerkingen op onderbouwing en past de bevindingen aan indien en voor zoverr daarvoor voldoende onderbouwing is aangeleverd. Daarover is ook gerapporteerd aan de betreffende gemeenten.

Op verdere detailopmerkingen per gemeente wordt in dit nawoord niet ingegaan. De rekenkamercommissie is echter van harte bereid voor zover daar behoefte aan is, de individuele gemeenteraden een gedetailleerde reactie te geven.

Engbert Boneschansker
Esther Fogl
Jolanda van Leeuwen