Quick scan “Inhuur derden” gemeente Stadskanaal

Onderzoeksopzet



Datum: 19 april 2022

Onderzoekers: Greet Seinen, Emina Lukovac
Namens de rekenkamercommissie Stadskanaal

Inhoud

1 Inleiding 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Wat te verstaan onder inhuur derden? 3
1.3 Doel van het onderzoek 4

2 Onderzoeksvragen 5
2.1 Hoofd -en deelvragen 5

3 Normenkader 5

4 Werkwijze bij uitvoering van het onderzoek 5

5 Tijdpad 6

6 Kosten en randvoorwaarden 6

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Volgens de meest recente personeelsmonitor van het A&O Fonds over het jaar 2020 besteedden gemeenten 18 % van de loonsom aan externe inhuur, gelijk aan het percentage in 2019. Ook de gemeente Stadskanaal huurt externe capaciteit in en dit betrof 13% van de totale personeelskosten over het jaar 2020. Raadsfracties hebben vragen gesteld over de omvang van de externe inhuur, de gronden waarom extern ingehuurd wordt en of er conform het gestelde beleid gehandeld wordt. Reden voor de Rekenkamercommissie Stadskanaal om het onderwerp op te nemen in het onderzoeksprogramma 2022 en hiervoor een plan van aanpak op te stellen. Gelet op het beperkte budget wat beschikbaar is voor rekenkameronderzoek zal dit onderzoek naar 'inhuur derden' uitgevoerd worden in de vorm van een quick-scan (smalle scope, korte doorlooptijd qua uitvoering).

1.2 Wat te verstaan onder inhuur derden?

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de inhuur van personeel van derden, waarbij het gaat om taken die een gemeente zelf zou kunnen vervullen. In de opzet onderscheiden wij de volgende categorieën:

- inhuur vaste formatieplaatsen (vervanging en onvervulbare functies);
- inhuur extra capaciteit;
- inhuur specialistische kennis/externe advisering.

Toelichting: Inhuur vaste formatieplaatsen

Het gaat bij deze categorie om inhuur waarbij medewerkers op vaste formatieplaatsen worden vervangen. Deze categorie betreft inhuur in verband met de (tijdelijke) afwezigheid van een medewerker van de gemeente, bijvoorbeeld wegens ziekte, zwangerschap, langdurig verlof, etc. Ook interim management valt hieronder voor zover het gaat om de tijdelijke vervulling van een reguliere formatieplaats.

Toelichting: Inhuur extra capaciteit

Bij inhuur wegens extra capaciteit gaat het om werkzaamheden die gedurende een bepaalde periode nodig zijn, waarvoor geen vaste formatieplek wordt vrijgemaakt (bijvoorbeeld voor de uitvoering Tozo).

Toelichting: Specialistische kennis/vaardigheden en externe advisering

Bij deze categorie gaat het om inhuur van specifieke kennis en kunde die de organisatie zelf niet of onvoldoende in huis heeft en waarvoor het geen functie of geen extra functies wil creëren. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- Stedenbouwkundige advisering
- Specialistische ICT-deskundigheid
- Advisering over bestemmingsplannen
- Juridische dienstverlening door advocaten
- Projectmanagement en procesbegeleiding

Bij inhuur externe advisering gaat het om opdrachten aan externe bureaus voor een vooraf afgesproken concrete taak of beoogd product op basis van een vooraf afgesproken bedrag.

Inhuur die niet wordt meegenomen in het onderzoek is daar waar het gaat om voortdurende uitbesteding van diensten.

Toelichting voortdurende uitbesteding van diensten.

Diensten die de gemeente bewust niet in eigen huis wil organiseren. Denk daarbij aan schoonmaak van kantoren, catering, afvalinzameling etc.

Ook valt buiten het onderzoek daar waar de gemeente verplicht is een externe in te huren. Denk daarbij aan werkzaamheden van beschermde beroepen of andere diensten of werkzaamheden die de gemeente niet zelf mag uitvoeren, zoals: uitvoeren van de verplichte accountantscontrole, advisering door een welstandscommissie, dienstverlening door deurwaarders, notarisdiensten, taxatiewerkzaamheden door makelaars.

1.3 Doel van het onderzoek

Inhuur van derden wordt vaak ten onrechte als negatief beoordeeld. Beelden die het oproept: het is duur, we bouwen zelf zo geen kennis op, benutten we onze eigen capaciteit wel voldoende? etc. Er zijn tal van situaties denkbaar waarin het juist bedrijfseconomisch verstandig is om in te huren en niet over te gaan tot een vaste invulling. Zo wordt doorgaans voor sommige piekwerkzaamheden ingehuurd of wordt ingehuurd om een vacature-invulling of een ziekteverzuim te overbruggen. In dit soort situaties is het bedrijfseconomisch voordeliger om in te huren.

Aan de andere kant is inhuur niet altijd in alle gevallen even doelmatig. Zo komt wel voor dat men inhuurt om een tijdelijk project te realiseren. Op het eerste oog lijkt inhuur voor tijdelijke projecten raadzaam, omdat het project immers op een goed moment ten einde komt. Als echter achteraf blijkt, dat de gemeente zeer veel van dit soort tijdelijke projecten kent, die zich met een continue frequentie voordoen, dan zou het te overwegen zijn om hiervoor projectleiders in vaste dienst aan te nemen.

Bij dit alles is van belang, dat een bewuste keuze wordt gemaakt en dat deze keuze goed wordt onderbouwd. Daartoe is het noodzakelijk dat men weet voor welke werkzaamheid men precies inhuurt, hoe lang wordt ingehuurd en wat daar de kosten van zijn. Ook is het noodzakelijk dat men op concernniveau een adequaat inzicht heeft in de totale inhuur om op directieniveau grip te kunnen houden op de totale inhuur. (De kwaliteit van de geleverde diensten door derden is gelet op de beperkte scope geen onderdeel van het onderzoek).
Zeker is het noodzakelijk dat de gemeenteraad adequaat wordt geïnformeerd over de inhuur van derden.

De doelstelling van dit onderzoek is om te bezien, in hoeverre de gemeente adequaat beleid heeft geformuleerd met betrekking tot inhuur en hier ook naar handelt, in hoeverre de gemeente inzicht en grip heeft op de inhuur van externen en of de raad hierover goed geïnformeerd wordt.

Specifiek beoogt de rekenkamercommissie vast te stellen
of:

- de gemeente beleidsmatig de kaders voor inhuur derden heeft ingevuld;
- de interne controle zo is ingericht dat er toezicht is op het naleven van de gestelde regels;
- de gemeente grip heeft op de begroting en realisatie van de kosten van externe inhuur;
- de verantwoording aan de gemeenteraad met betrekking tot inhuur toereikend is.

2 Onderzoeksvragen

2.1 Hoofd -en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

Voert de gemeente de inhuur van derden adequaat uit en is de verantwoording hierover aan de gemeenteraad toereikend?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen:

Beleid

1. Heeft de gemeente beleid geformuleerd over inhuur derden?
2. Zo ja, zijn dat meer generieke kaders (bijv. voortkomend uit inkoop-en aanbestedingsbeleid) of vanuit een visie op de ambtelijke organisatie?
3. Is het beleid zo geformuleerd dat het toetsbaar is?
4. Is vastgelegd wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is?
5. Zijn er 'ongeschreven regels' waar men zich aan dient te houden of maar men zich in de praktijk aan houdt?

Uitvoering

1. Is in werkprocessen de interne controle op de uitvoering geborgd?
2. Wat blijkt uit de controle van de accountant als het gaat om inhuur derden?
3. Is er specifieke aandacht voor het borgen van een rechtmatige inhuur derden?
4. Wat is de (financiële) omvang van de externe inhuur over de jaren 2019, 2020, 2021?
5. Wordt deze ondergebracht in verschillende categorieën zoals hierboven benoemd (inhuur op vaste formatieplaatsen, inhuur extra capaciteit, specialistische kennis/advies)?
6. Welk percentage van de loonsom besteedt Stadskanaal aan externe inhuur (2019-2021)?
7. Hoe wordt de inzet van derden geëvalueerd?

Informatie Raad

1. Op welke wijze legt het college verantwoording af over de inhuur derden?

3 Normenkader

De uitkomsten van de onderzoeksvragen worden getoetst aan een nog vast te stellen normenkader. De rekenkamercommissie stelt het normenkader vast op basis van deskresearch en beleidsanalyse.

4 Werkwijze bij uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek wordt in drie fasen uitgevoerd:
1. Deskresearch en beleidsanalyse:

- Bestuderen beleidskaders (visie op personeelsbeleid, organisatie-ontwikkeling, inkoop);
- Bestuderen relevante beleidsregels, verordeningen en besluiten:
- Bestuderen documenten P&C cyclus jaren 2019-2021) en accountantsrapporten;
- Bestuderen relevante rapportages (extern) over ontwikkelingen inhuur derden (A&O personeelsmonitor etc);
- Analyse omvang formatie externe inhuur.

2. Interviews met intern betrokkenen:
   - ambtelijk betrokkenen (gemeentesecretaris, medewerker P&O, inkoopcoördinator, concern control, 2 lijnmanagers, 1 projectleider/programmaleider);
   - portefeuillehouder personeelszaken;
   - een delegatie vanuit de raad;

5 Tijdpad

	juni	juli	augustus	september	oktober	november
startbijeenkomst						
deskresearch						
beleidsanalyse						
interviews intern						
conceptrapportage						
hoor- en wederhoor						
Eindrapportage voor bestuurlijk wederhoor						

6 Kosten en randvoorwaarden

Activiteit	Onderzoeker Tarief € 60,-	Secretariaat	Kosten
Startbijeenkomst	4		
Deskresearch/data-analyse	8		
Beleidsanalyse	10		
Opstellen normenkader	4		
Opstellen tussenrapportage	6		
Interview portefeuillehouder (voorbereiding/verslaglegging)	5	PM	
Interview gemeentesecretaris	5	PM	
5 interviews overig internen	25	PM	
Gesprek met enkele raadsleden	5	PM	
Rapportage	30		
Verwerking ambtelijk/bestuurlijk wederhoor	5		
Onvoorzien			
Totaal uren/kosten	107	PM	€ 6.420,-

De veronderstelling is dat de inzet van de griffie binnen de bestaande /beschikbare uren kan worden opgevangen. De kosten zijn exclusief btw en inclusief de reis- en verblijfkosten en bureaukosten.