

Aan de Raad.

ONDERWERP

Rekenkameronderzoek 2018 - Inhuur derden

BESLISPUNTEN

- Kennis te nemen van het rapport van de Rekenkamer West-Twente 2018 inzake het onderzoek “Inhuur derden”.
- De conclusies en aanbevelingen uit het rapport voor kennisgeving aan te nemen.

INLEIDING

Rekenkamer onderzoek Inhuur derden

In het presidium van 14 november 2017 is de onderwerpselectie voor een rekenkameronderzoek in 2018 besproken. Naar aanleiding van de voorkeuren in het presidium heeft de rekenkamer voor 2018 besloten tot een onderzoek over te gaan naar de inhuur van derden in de gemeente Twenterand.

Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is drieledig:
De gemeenteraad inzicht bieden in:

- De aard en omvang van de externe inhuur;
- Handvatten die de gemeenteraad heeft om beleid rondom externe inhuur zo in te zetten dat het optimaal bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen;
- Aanknopingspunten voor verdere beleidsvorming rondom de inzet van externen.

Dit onderzoek beantwoordt de volgende centrale vraag:

Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in de gemeente Twenterand in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, en welke aanknopingspunten heeft de raad om het beleid, de organisatie en sturing omtrent inhuur van externen in de toekomst mogelijk te verbeteren?

De centrale vraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

Beleid

1. Welk beleid is door de gemeente (raad en college) vastgesteld ten aanzien van strategische personeelsbeleid en inhuur van derden?
2. Is er flankerend beleid (bijv. afdelingsplannen) rond strategische personeelsplanning en inhuur derden?
3. Is het beleid actueel en bevat het beleid aanknopingspunten voor de raad in de beoordeling van voorstellen voor inhuur?

Uitvoering en sturing

4. Wat zijn de kerncijfers en kerngegevens rond de inhuur van derden (jaren 2014-2017)?
5. In hoeverre vinden inhuurprocessen gestructureerd (conform beleidsvoornemens) plaats?
6. Op welke manier is de interne verantwoording geregeld over de inhuur van externen?
7. Op welke manier wordt over de inhuur van externen gerapporteerd naar de raad en welke instrumenten heeft de raad tot zijn beschikking om hierop te sturen en te controleren?

Rapport: bestuurlijke nota en nota van bevindingen

In bijgevoegd rapport doet de Rekenkamer West-Twente verslag aan de gemeenteraad over haar onderzoek. Dit rapport bestaat uit twee delen, een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. De Bestuurlijke Nota bevat de centrale boodschap van het onderzoek, bestaande uit drie conclusies en twee aanbevelingen.

In de Nota van Bevindingen worden de resultaten van het onderzoek uiteengezet. De analyse van de resultaten vormt de basis voor de in de Bestuurlijke Nota opgenomen conclusies en aanbevelingen. In de bestuurlijk wederhoorprocedure is het college van B&W van de gemeente Twenterand in staat gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Deze reactie is integraal opgenomen in de Bestuurlijke Nota. Hoofdstuk 1 van de Nota van Bevindingen focust zich op de kaders en het beleid. Het hoofdstuk bespreekt de belangrijkste uitgangspunten van het personeelsbeleid en de gemaakte keuzes, afwegingen en ontwikkelingen. Hoofdstuk 2 gaat in op de uitvoering van het personeelsbeleid en de inhuur van externen. Hierbij wordt zowel inzicht gegeven in cijfers omtrent inhuur, als in het inhuurproces. Ook komt aan bod op welke manier de raad en het college in staat worden gesteld te sturen en te verantwoorden.

Conclusies en aanbevelingen

In haar Nota van Bevindingen presenteert de rekenkamer de resultaten van haar onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Op basis daarvan worden in de Bestuurlijke Nota drie conclusies getrokken en twee aanbevelingen meegegeven.

Conclusies

1. Er is een keuze gemaakt voor een regieorganisatie, bestaande uit een vaste kern van wendbare medewerkers met een flexibele schil daaromheen.

Eind 2014 heeft de raad het college opgeroepen om tot een heroriëntatie op de ambtelijke organisatie te komen, zodat Twenterand als zelfstandige gemeente kon blijven inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. In het plan dat vervolgens voor de heroriëntatie is opgesteld werd bepaald dat de gemeente zich zou gaan ontwikkelen tot een regieorganisatie.

Kenmerkend voor de ambtelijke regieorganisatie is een vaste kern van wendbare medewerkers met daaromheen een flexibele schil. Wendbaar betekent dat medewerkers goed in staat zijn in te spelen op ontwikkelingen in hun werk en in het veld en dat ze worden ingezet op die plekken in de organisatie waar hun talenten, kwaliteiten en competenties tot hun recht komen. De flexibele schil is nodig om piekbelasting en uitval op te vangen, dan wel om tijdelijke specialistische expertise in te vliegen.

De gemeenteraad heeft op 30 juni 2015 besloten het plan voor de heroriëntatie bij de behandeling van de Kadernota 2016 voor kennisgeving aan te nemen. Op dat moment heeft de raad geen aanvullende kaders of uitgangspunten aan het college meegegeven, waarbinnen de organisatievisie verder zou moeten worden uitgewerkt. Zo zijn er bijvoorbeeld geen expliciete uitgangspunten voor goed werkgeverschap of een minimale omvang van de vaste kern uitgesproken door de raad en is er geen financieel kader voor de totale organisatie vastgesteld.

2. Na invoering van de regieorganisatie – waarbij er een vaste kern is met een flexibele schil – is de omvang van de vaste formatie afgenomen en de inhuur van externen toegenomen.

De aard en de omvang van de inhuur van externen in de gemeente Twenterand heeft zich overeenkomstig de gestelde organisatiedoelen in de heroriëntatie ontwikkeld. Sinds de start van de heroriëntatie, zijn de kosten voor het inhuren van externen toegenomen. Het totaal werkelijke kosten voor de inhuur van derden – exclusief de kosten voor externe inhuur ten behoeve van de decentralisaties in het sociaal domein – zijn gestegen van €1.792.400 in 2014 tot €2.966.432 in 2017. De aard van deze externe inhuur betreft vooral tijdelijke vervanging of het opvangen van piekbelasting. Ongeveer twee derde van de externe inhuur is hier het gevolg van. De overige externe inhuur is inhuur vanwege advies of expertise. Tegelijkertijd is zichtbaar dat de omvang van de vaste formatie is gedaald, gerekend in aantal fte met vast of tijdelijk dienstverband bij de gemeente. Bedroeg de vaste formatie – inclusief de tijdelijke vaste formatie ten behoeve van de decentralisaties in het sociaal domein – eind 2015 196,38 fte, begin 2017 was dat 186,17 fte.

Deze ontwikkeling in omvang van de vaste formatie en kosten voor de inhuur van externen past bij het uitgangspunt dat ontstane formatieruimte niet meer structureel wordt ingevuld, maar dat die formatieruimte wordt ingezet voor het creëren van een flexibele schil. Bovendien past deze ontwikkeling bij de ingezette transitie naar een regieorganisatie.

3. Verantwoording over de heroriëntatie, strategisch personeelsbeleid en externe inhuur vindt op hoofdlijnen plaats via de reguliere P&C cyclus.

Bij de bespreking van de Kadernota 2016 op 30 juni 2015 wordt door de raad de wens uitgesproken om jaarlijks geïnformeerd te worden over de voortgang van de heroriëntatie. Op 18 juli 2017 ontvangt de raad een voortgangsrapportage Transitieprogramma Heroriëntatie. Er wordt besloten deze voortgangsrapportage voor kennisgeving aan te nemen en er wordt ingestemd met het opnemen van de inhoud van het transitieprogramma in de reguliere P&C cyclus. Uitvoeren van het personeelsbeleid en daarmee de inhuur van vast personeel en externen is immers een bedrijfsvoeringstaak, zo oordeelt het college. In deze stukken in de reguliere P&C cyclus is opgenomen wat de stand van zaken is bij het implementeren van de Strategische Personeelsplanning en in de begroting is opgenomen wat de gemeente wil bereiken voor de organisatie en hoe zij daarbij te werk wil gaan. Gedurende het begrotingsjaar wordt de raad niet standaard aanvullend geïnformeerd over de organisatieontwikkeling en (individuele) inhuurprocessen.

Aanbevelingen

1. Ga als college en raad in gesprek over de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van organisatieontwikkeling en externe inhuur en maak hier expliciete afspraken over.

Uitgangspunt in de rolverdeling tussen raad en college is dat de gemeenteraad aan zet is bij het formuleren van kaders en het controleren van het gevoerde bestuur door het college. Dit betekent dat de aandacht van de raad zich behoort te richten op 1) de doelstellingen voor de ambtelijke organisatie en 2) in hoeverre de organisatieontwikkeling aansluit bij de gestelde doelen. De doelstellingen voor de ambtelijke organisatie kunnen gaan over het type gemeente dat Twenterand wil zijn en uitgangspunten van goed werkgeverschap, maar ook het budget waarbinnen het college de doelstellingen moet realiseren. Het college is daarentegen verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid binnen de gestelde kaders. Zoals zij nu al doet gaat het dus om de daadwerkelijke uitvoering van de gestarte organisatieontwikkeling en het (strategisch) personeelsbeleid, maar ook om keuzes in de samenstelling van het personeelsbestand. Met andere woorden: de raad gaat over het “wat”, het college over het “hoe” als het gaat om ontwikkeling van de ambtelijke organisatie.

Op het terrein van organisatieontwikkeling en externe inhuur is het echter niet altijd duidelijk waar kaderstelling eindigt en waar uitvoering begint. Het is goed mogelijk, zoals de moties van de raad ook suggereren, dat er verschillende ideeën bestaan binnen de raad en het college tot waar ieders verantwoordelijkheid precies strekt. Dit kan tot onderlinge verwarring en irritatie leiden. Het is raadzaam om als raad en college de rolverdeling op dit terrein af te stemmen en daar duidelijke afspraken over te maken.

2. Neem als college de raad mee in hoe de organisatieontwikkeling (inclusief externe inhuur) zich verhoudt tot de doelstellingen van de organisatie.

Vanuit de kaderstellende en controlerende rol van de raad bezien is het zinvol om de raad mee te nemen in hoe uitvoering wordt gegeven aan de heroriëntatie, strategisch personeelsbeleid en het beleid voor externe inhuur. Hoewel sommige onderdelen wellicht strikt genomen onder bedrijfsvoering vallen, kan deze informatie de raad helpen bij het uitvoeren van zijn rol.

Een deel van deze informatie wordt al in de P&C cyclus aan de raad verstrekt. De moties die in 2016 en 2017 zijn ingediend en de reactie die daarop is gekomen vanuit het college suggereren echter dat deze informatievoorziening alleen niet voldoende is. Een suggestie voor het college is daarom om de raad in de toekomst actiever mee te nemen in de organisatieontwikkeling en hoe die bijdraagt aan het behalen van de organisatiedoelen.

BEOOGD EFFECT

Besluitvorming bewerkstelligen inzake het onderzoek “Inhuur derden”

ARGUMENT

Het presidium is geen politiek orgaan. Het is niet aan haar om politieke uitspraken te doen. Het presidium beperkt zich in haar voorstel aan de raad dan ook tot de volgende beslispunten:

- Kennis te nemen van het rapport van de Rekenkamer West-Twente d.d. 8 november 2018 inzake het onderzoek “Inhuur derden”.
- De conclusies en aanbevelingen uit het rapport voor kennisgeving aan te nemen.

KANTTEKENINGEN

Desalniettemin is het wel zaak om ten aanzien van dit rapport tot een goede besluitvorming en zo mogelijk kaderstellende uitspraken te komen. Desgewenst kunt u het voorstel c.q. beslispunten dan ook amenderen of anderszins (bijvoorbeeld middels een motie) uitspraken doen over het rapport van de rekenkamer en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Daarbij kunt u de bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer betrekken.

UITVOERING

Besluitvorming is voorzien in de raadsvergadering van 2019

Het raadspresidium van Twenterand,

drs. A.E.H. van der Kolk, burgemeester

drs. R.J.M. Ros, raadsgriffier