

Inhuur derden

Rekenkameronderzoek 2018

Dr. S. (Sabine) van Zuydam
B.E.A. (Elsiemiek) Smits-Muis MSc

Rekenkamer West Twente

Mevr. mr. M.C. van de Plasse
Directeur rekenkamer West Twente

T. 06-558 081 39
E. marijke@necker.nl

Kenmerk: RI 15178
Datum: 8 november 2018

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	8
Reactie college van B&W	11
Nawoord Rekenkamer	13
Nota van bevindingen	14
Kaders en beleidsdoelstellingen strategisch personeelsbeleid	15
1.1 / Visie op de ambtelijke organisatie Twenterand	15
1.2 / (Strategisch) personeelsbeleid	17
Inhuur in praktijk	19
2.1 / Inzicht in kerncijfers rondom inhuur	19
2.2 / Sturing en verantwoording	20
Bijlage 1 bronnen	23
Bijlage 2 HRM-schema	24

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

In het bestuursakkoord 2014-2018 is aangegeven dat de doelstelling van het bestuur is om het inhuren van externen zoveel mogelijk te beperken. Ook in de raad is de inhuur van externen een onderwerp dat leeft. Zo heeft de gemeenteraad van Twenterand in november 2017 een motie aangenomen waarin het college wordt opgedragen jaarlijks niet meer dan € 1.750.000 uit te geven aan inhuur van externen. Met deze motie moet het college, wanneer het extern wil inhuren terwijl dit plafond al is bereikt, onderbouwde voorstellen indienen aan de gemeenteraad. Want hoewel uit de programmabegroting 2017 blijkt dat het aandeel externe inhuur ten opzichte van de loonsom lager ligt dan gemiddeld (13,2% t.o.v. 16 % landelijk)¹, nemen de kosten voor inhuur van derden jaarlijks toe.

Gemeenten kunnen met verschillende redenen externe capaciteit inhuren, bijvoorbeeld vanwege ziekte, extra werkzaamheden, bestuurlijke prioriteiten of behoefte aan specialistische kennis. Maar steeds is met de tijdelijke inzet van externen relatief veel geld gemoeid. Het is mede daarom van belang dat het inhuurproces goed is ingericht en dat de inzet van externen bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelen. Om gemeentelijke doelstellingen te behalen, mede door inzet van externen, moet het inhuurbeleid in een verlengde liggen van de organisatievisie, het ambitieniveau van de organisatie en het personeelsbeleid.

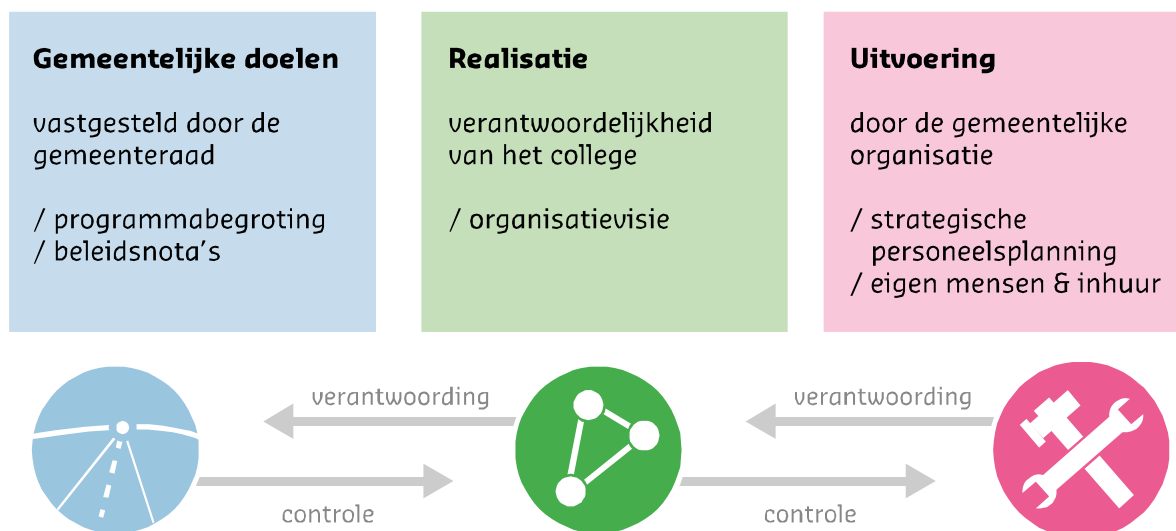
Focus van het onderzoek

Rollen voor raad, college en ambtelijke organisatie

Raad, college en organisatie hebben allen hun eigen rol als het gaat om strategisch personeelsbeleid en daarmee samenhangend inhuur van externen. Vanuit zijn kaderstellende rol stelt de gemeenteraad doelen vast en geeft hij daarbij randvoorwaarden aan. Het realiseren van de doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden is een verantwoordelijkheid van het college dat voor de concrete uitwerking wordt ondersteund door de gemeentelijke organisatie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering is gekoppeld aan een informatie- en verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad. Het figuur hieronder geeft schematisch weer hoe de gemeentelijke doelen worden vastgesteld en gerealiseerd rondom personeelsbeleid in de keten van gemeenteraad-college-ambtelijke organisatie.

¹ Landelijk percentage is gebaseerd op de Personeelsmonitor Gemeenten 2016 van het A+O fonds. Te raadplegen via: <http://personeelsmonitor2016.aeno.nl/Personeelsmonitor-2016.pdf>.

Figuur 1. Relatie tussen bereik gemeentelijke doelen, realisatie en uitvoering



Focus op optimale inzet externen

Het inhuurproces moet zodanig zijn ingericht dat er sprake is van *optimale* inzet van externen. Optimaal qua omvang, aantal en bijdrage aan de realisatie van gemeentelijke doelen.

In dit onderzoek richten we ons dan ook op de vraag welk beleid de gemeente heeft ten aanzien van externe inhuur en hoe daaraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven. Ook kijken we naar de relatie tussen externe inhuur en de eigen personeelsplanning. Daarbij onderzoeken we eveneens in hoeverre de gemeente Twenterand bij de inhuur van derden voldoende gebruik maakt van inhuur binnen Twents verband.

Belangrijk onderdeel is inzicht verkrijgen in de aard en omvang van de externe inhuur door middel van kerncijfers. Om deze cijfers te beoordelen is het echter van belang ze in het perspectief te zien van de beleidsdoelstellingen. Wat is de relatie tussen cijfers en beleidsdoelstellingen? Wordt externe inhuur zo ingezet dat het bijdraagt aan de realisatie van doelstellingen en past het gevoerde beleid binnen de gegeven kaders? Alleen door de uitvoering in perspectief te zien van het beleid en beoogde doelstellingen is een oordeel te vellen over de inzet van externe medewerkers.

Tenslotte is het relevant om inzicht te geven in de sturings- en controle-instrumenten die de raad ter beschikking heeft en of die instrumenten voldoende benut worden.

Doel- en vraagstelling

In lijn met bovenstaande is voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

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.

De volgende centrale vraag is voor het onderzoek geformuleerd:

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 hoofdvraag 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?

Onderzoeksuitvoering

Onderzoekperiode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april tot en met juli 2018. De maanden juli tot en met september zijn gebruikt voor het schrijven van de rapportage en de wederhoorprocedure.

Op 25 april 2018 vond het startgesprek plaats met de gemeentesecretaris. Op basis van het toen verstrekte informatieverzoek zijn relevante onderzoeksdocumenten aangeleverd. In mei heeft de documentanalyse plaatsgevonden. Op 12 juni hebben 3 interviews plaatsgevonden en op 28 juni en 5 juli een telefonisch interview. In de bijlage bij deze rapportage is een overzicht opgenomen van de respondenten.

Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag, zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Door middel van documentanalyse zijn de kaders, organisatievisie en –strategie en het strategisch personeelsbeleid in beeld gebracht en het beleid rondom de inhuur van externen. Alle hiervoor geraadpleegde documenten zijn aangeleverd door de ambtelijke organisatie.² In gesprek met de gemeentesecretaris, een beleidsambtenaar van P&O en de portefeuillehouder personeel (burgemeester), zijn de eerste bevindingen getoetst en is doorgevraagd naar afwegingen en ontwikkelingen rondom het personeelsbeleid en de inhuur van externen. Tevens is de rekenkamer tijdens het gesprek ingegaan op het inhuurproces en de samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Belangrijke vraag hierbij was op welke manier deze gremia samenwerken en hoe uitvoering wordt gegeven aan de visie op personeel in het licht van de organisatiedoelstellingen. Met twee afdelingshoofden is gesproken over de praktijk van het inhuren van personeel en de realisatie van gestelde doelen. Door zowel de beleidskant als de praktijk te onderzoeken, ontstaat er een compleet beeld van hoe de gemeente Twenterand omgaat met de inhuur van externen.

Wederhoorprocedure

De Nota van Bevindingen is op 14 september 2018 toegestuurd aan de ambtelijke organisatie voor een check op feitelijke onjuistheden. Naar aanleiding van de respons is het rapport aangepast en op 3 oktober 2018 is de complete rapportage (Nota van Bevindingen en Bestuurlijke Nota) aan het college van burgemeester en wethouders gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is integraal overgenomen in de Bestuurlijke Nota. Het rapport is aangeboden aan de raad en wordt, in aanwezigheid van de rekenkamer besproken in een raadsinformatiebijeenkomst.

² In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle geraadpleegde documenten.

Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is opgebouwd uit de Bestuurlijke Nota en de Nota van Bevindingen. De Bestuurlijke Nota bevat de onderzoeksbevindingen en de conclusies en aanbevelingen in de hierna volgende 'Centrale Boodschap'. 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.

Er zijn twee bijlagen toegevoegd met 1) een overzicht van de geraadpleegde documenten en 2) een overzicht van de respondenten.

Centrale boodschap

Inleiding

In dit rekenkameronderzoek stond de vraag centraal wat de aard en de omvang van de inhuur van externen in de gemeente Twenterand in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelstellingen is en welke aanknopingspunten de raad heeft om het beleid, de organisatie en de sturing omtrent de inhuur van de externen in de toekomst mogelijk te verbeteren.

Ten aanzien van de aard en omvang van de inhuur van externen in de gemeente Twenterand in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelstellingen concludeert de rekenkamer ten eerste dat er een (expliciete) keuze is gemaakt voor een regieorganisatie, bestaande uit een vaste kern van wendbare medewerkers met een flexibele schil daarom heen. Daarnaast concludeert de rekenkamercommissie dat de aard en de omvang van de externe inhuur zich overeenkomstig de gestelde organisatiedoelen heeft ontwikkeld: de omvang van de vaste formatie is afgenomen en de inhuur van externen is toegenomen. Daar waar het gaat om de informatievoorziening tussen raad en college over de aard en omvang van de inhuur van externen (en de organisatieontwikkeling in brede zin) concludeert de rekenkamercommissie dat de raad hierover vooral op hoofdlijnen in de reguliere P&C cyclus wordt geïnformeerd. Onder 'conclusies' worden deze drie punten verder toegelicht.

Wat betreft de aanknopingspunten voor de raad om het beleid, de organisatie en de sturing omtrent de inhuur van externen in de toekomst mogelijk te verbeteren beveelt de rekenkamercommissie aan om als college en raad het gesprek aan te gaan over de verantwoordelijkheidsverdeling op dit thema en om daar expliciete afspraken over te maken. De raad gaat over "wat" de ambtelijke organisatie moet bereiken en het college gaat over "hoe" daar invulling aan te geven. Het is echter niet altijd duidelijk waar kaderstelling en controle eindigt en uitvoering begint. Daarnaast ziet de rekenkamer als aanknopingspunt voor verbetering dat het college de raad actiever meeneemt in hoe de organisatieontwikkeling (inclusief externe inhuur) zich verhoudt tot de doelstellingen van de organisatie. Beide aanknopingspunten worden onder 'aanbevelingen' nader uitgewerkt.

Conclusies

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.

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.

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

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.

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 gezien 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.

Reactie college van B&W

Reactie college van B&W

Zoals in de rapportage is aangegeven hebben de raad, het college en de organisatie allen hun eigen rol als het gaat om strategisch personeelsbeleid en daarmee samenhangend inhuur van externen. Vanuit de kaderstellende rol stelt de gemeenteraad doelen vast en geeft daarbij randvoorwaarden aan. Het realiseren van doelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden is een verantwoordelijkheid van het college, welke voor de concrete uitwerking wordt ondersteund door de gemeentelijke organisatie.

Door de raad is in 2016 de keuze gemaakt dat de gemeente zich zou gaan ontwikkelen tot een regieorganisatie. Kenmerkend voor een ambtelijke regieorganisatie is een vaste kern van wendbare medewerkers met daaromheen een flexibele schil. Deze flexibele schil is nodig om piekbelasting en uitval op te vangen, danwel tijdelijk (benodigde) specialistische expertise in te vliegen. Het plan voor de heroriëntatie is bij de behandeling van de kadernota 2016 voor kennis aangenomen door de gemeenteraad en er zijn geen uitgangspunten aan het college meegegeven voor o.a. de minimale omvang van de vaste kern of een financieel kader voor de totale organisatie.

Wij onderschrijven de conclusies van de rekenkamercommissie over de ontwikkeling in omvang van de vaste formatie en kosten voor de inhuur van externen omdat deze past bij de gemaakte keuze voor een regieorganisatie.

Bij deze ontwikkeling past ook dat ontstane vacatureruimte niet meer structureel wordt ingezet maar deels wordt gebruikt voor het creëren van een flexibele schil. Voor het college is de in gang gezette transitie naar een regieorganisatie, en de daarmee samenhangende inhuur van vast en flexibel personeel, een bedrijfsvoeringstaak.

Wij onderschrijven dat het zinvol en waardevol is om met de raad in gesprek te gaan over de verantwoordelijkheidsverdeling en de gewenste mate van afstemming m.b.t. de voortgang van de geformuleerde doelen en daarmee samenhangende organisatieontwikkeling. Hierover gaan wij graag in gesprek.

Naast een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen, vragen wij aan de Rekenkamer West Twente om correctie van de cijfers op pagina 9 en 19.

Op pagina 9 van het rapport wordt vermeld dat de totale werkelijke kosten voor de inhuur van derden zijn gestegen van € 1.792.400 in 2014 naar € 2.966.432 in 2017. Dit zijn de totale werkelijke kosten exclusief het sociaal domein. Vervolgens staat er dat de vaste formatie – exclusief de tijdelijke vaste formatie ten behoeve van de decentralisaties in het sociaal domein – in begin 2015 196.38 fte en begin 2017 186.17 fte bedroeg. Genoemde fte's zijn inclusief het sociaal domein. Daarnaast zijn de gebruikte jaartallen in tabel 2 op pagina 19 niet goed overgenomen uit de bijlage bij de raadsbrief Motie Plafond Externe inhuur (zie bijlage).

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Twenterand,
namens deze,
de secretaris,

de burgemeester,



H.J. Ten Brinke



A.E.H. van der Kolk

Bijlage bij reactie college B&W

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inhuur vanwege advies c.q. expertise	€ 1.045.500	€ 1.252.000	€ 840.833	€ 999.659	€ 579.924	€ 463.788	€ 796.936
Inhuur vanwege capaciteit c.q. ziekte	€ 1.190.500	€ 1.336.000	€ 886.221	€ 940.495	€ 1.212.407	€ 1.264.707	€ 1.620.277
Inhuur derden (bv sociaal domein)					€ 464.069	€ 698.605	€ 720.588
Totaal	€ 2.236.000	€ 2.588.000	€ 1.727.054	€ 1.940.154	€ 2.246.400	€ 2.426.998	€ 3.137.793
Vaste formatie per 31-12 excl. 3 D's				187,46	185,3	181,86	178,87
Formule 3 D's					2,59	14,53	14,6
Totaal fte				187,46	188,19	196,38	193,47
Stand per 1-1-2017							196,17

Nawoord Rekenkamer

In haar bestuurlijke reactie op dit onderzoeksrapport “Inhuur derden” stelt het college van B&W de conclusies van de rekenkamer over de ontwikkeling in omvang van de vaste formatie en de kosten van de inhuur van externen te onderschrijven. De aanbeveling om met de raad in gesprek te gaan over de verantwoordelijkheidsverdeling en de gewenste mate van afstemming met betrekking tot de voortgang van de geformuleerde doelen en daarmee samenhangende organisatieontwikkeling onderschrijft het college van B&W eveneens. De Rekenkamer is erg verheugd over deze reactie en ziet er naar uit om het gesprek tussen raad en college op dit thema te volgen.

In de bestuurlijke reactie wordt de rekenkamer tot slot gevraagd om de gepresenteerde cijfers op twee plaatsen in de rapportage te corrigeren. De rekenkamer vindt het erg vervelend dat door verwarring in de fase van het ambtelijk wederhoor deze cijfers niet goed zijn overgenomen uit de bijlage bij de motie plafond externe inhuur. In de rapportage die nu hier voor u ligt zijn deze cijfers dan ook aangepast in lijn met de bestuurlijke reactie.

Tot slot wil de Rekenkamer het college en de ambtelijke organisatie danken voor de verleende medewerking aan het onderzoek.

Nota van bevindingen

1

Kaders en beleidsdoelstellingen strategisch personeelsbeleid

In dit hoofdstuk staat de beleidskant van het strategisch personeelsbeleid centraal. Er wordt inzicht gegeven in de organisatievisie en –strategie (paragraaf 1), die bepalend zijn voor hoe over de organisatie en het personeel wordt nagedacht in gemeente Twenterand (paragraaf 2). Het hoofdstuk geeft inzicht in de uitgangspunten en doelstellingen van het strategisch personeelsbeleid en flankerend beleid voor de inhuur van externen.

1.1 / Visie op de ambtelijke organisatie Twenterand

Twenterand is zelfstandige gemeente met hoog ambitieniveau

Het is een algemene trend dat gemeenten presteren onder grote druk. Taken nemen toe, niet in de laatste plaats door de decentralisaties in het sociaal domein, en middelen worden schaarser. Bezuinigingen nopen gemeenten ertoe meer te doen met minder middelen. Gemeente Twenterand is op deze trend geen uitzondering. Een steeds veranderende omgeving legt (nieuwe) opgaven bij de gemeente neer en trends als digitalisering, verduurzaming en de decentralisaties in het sociaal domein doen de druk op het takenpakket van de gemeente toenemen.³ Gemeente Twenterand kiest er bewust voor een zelfstandige gemeente te zijn die bij alle opgaven en taken eigen regie en autonomie heeft, ook in samenwerkingsverbanden.⁴ Het ambitieniveau dat de raad daarbij hanteert is, ten opzichte van voorgaande jaren, onverminderd hoog, aldus respondenten. In programmabegrotingen van afgelopen jaren is dit beeld te herkennen: er zijn structurele bezuinigingsopgaven, maar er is geen structurele vermindering van taken. Eerder een toename, bijvoorbeeld door taken in het sociaal domein.

Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie is een beweging naar een efficiënte en effectieve regieorganisatie

Om als zelfstandige gemeente te kunnen blijven inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen, ondanks dat de middelen afnemen, heeft de raad eind 2014 opdracht gegeven te komen tot een heroriëntatie op de ambtelijke organisatie.⁵ De heroriëntatie heeft tot doel een cultuur- en structuuromslag te bewerkstelligen waardoor de organisatie structureel efficiënter en effectiever zal kunnen opereren.⁶ Met de heroriëntatie maakt de gemeente de omslag naar een regieorganisatie. Hierbij staat niet het zelf doen en bepalen wat er gebeurt centraal, maar het steeds meer regisseren, faciliteren en motiveren: “de rol van de gemeente is voorwaarden scheppen, faciliteren, initiëren en (bij)sturen”.⁷ De heroriëntatie richt zich op drie niveaus binnen de organisatie

³ Bestuursakkoord 2014-2018 ‘Samen zorgen & samen werken’

⁴ Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, p. 4

⁵ Motie ‘Heroriëntatieproces ambtelijke organisatie’, 11 november 2014

⁶ Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, p. 4

⁷ Bestuursakkoord 2014-2018 ‘Samen zorgen & samen werken’, p.4

waar verandering plaats moet vinden: de organisatiecultuur, - structuur en de bedrijfsvoering in de organisatie. In het Transitieprogramma heroriëntatie uit 2016 worden de maatregelen per veranderlijn verder ingekleurd.

Belangrijk om op te merken is dat hoewel de Heroriëntatie en het Transitieprogramma zich richten op grofweg de periode 2015-2018, de gemeente erkent dat het veranderproces daarna niet is afgerond. Met de heroriëntatie zet de gemeente een continue beweging in die een antwoord is op “steeds veranderende omstandigheden in de maatschappij. Het is verdergaan en aanpassen; meer dan alleen van A naar B”.⁸ In interviews wordt bevestigd dat de organisatie een blijvende beweging heeft ingezet. Het transitieproces is ingezet om te komen tot een toekomstgerichte organisatie die nu en in de toekomst kan doen wat nodig is om wettelijke taken en maatschappelijke opgaven te kunnen uitvoeren. Omdat taken en opgaven constant in ontwikkeling zijn en aan verandering onderhevig, moet ook de organisatie continu in beweging zijn. ‘Klaar zijn voor de toekomst’ krijgt geen vorm in een statische organisatie, maar juist in een organisatie in beweging die in staat is te anticiperen op haar omgeving, taken en opgaven die op haar afkomen. Met het transitieproces naar een regieorganisatie zet gemeente Twenterand deze beweging in.

Kenmerkend voor de ambtelijke regieorganisatie: een kern van vaste medewerkers met daaromheen een flexibele schil

Passend bij de transitie naar een regieorganisatie is een personeelsbestand dat, in vergelijking tot eerder, uit minder eigen personeel bestaat. De heroriëntatie zet dan ook een beweging in naar een nieuwe organisatiestructuur waarbij het uitgangspunt is: “een vaste kern met wendbare medewerkers en een flexibele schil met medewerkers die niet op de loonlijst staan”.⁹ Vrijgekomen formatieruimte wordt dan ook in principe niet meer structureel ingevuld.¹⁰ De vaste kern biedt de organisatie continuïteit en stelt haar in staat te doen wat moet gebeuren. Door de flexibele schil is de organisatie flexibel en kan zij personeel daar inzetten waar het op dat moment nodig is.

Bij de definitie van externe inhuur sluit de gemeente Twenterand aan bij de definitie van de VNG. Onder externe inhuur wordt verstaan: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt. Dit betekent dat het bij medewerkers in de flexibele schil bijvoorbeeld gaat om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detacheringsovereenkomsten. Kenmerkend is bovendien dat de ingehuurd medewerkers een plaats krijgen in de hiërarchie van de organisatie.¹¹ In de verschillende documenten komen verschillende redenen naar voren voor wanneer externe inhuur opportuun is. In de heroriëntatie wordt bijvoorbeeld genoemd dat het bij externe inhuur kan gaan om een uitwisseling in WT4, Regio Twente e.d. Bovendien kan extern worden ingehuurd vanwege specifieke inhoudelijke kennis of vanwege kennis over de organisatie en de gemeente die af en toe ‘ingevlogen’ wordt.¹² In andere documenten en de gesprekken komt naar voren dat externe inhuur ook plaatsvindt voor tijdelijke vervanging (bijv. bij ziekte of zwangerschapsverlof) of het opvangen van piekbelastingen.¹³

Bij de totstandkoming van de heroriëntatie en het transitieprogramma is geen uitspraak gedaan over wat de verhouding tussen vaste en flexibele medewerkers idealiter is. Zoals in 2017 in de voortgangsrapportage over de heroriëntatie wordt aangegeven: “Echter de verhouding vast kern – flexibele schil is nooit precies aan te geven, gezien de dynamiek van de maatschappij en de manier waarop de organisatie hierop inspeelt”. Ook uit de interviews blijkt dat de organisatie geen cijfermatige norm voor de verhouding kern-flexibel hanteert, maar blijvend zoekt naar een goede en werkbaar balans tussen vaste medewerkers en tijdelijke krachten. Wat de juiste balans is, is met name een kwalitatieve beoordeling van afdelingshoofden en het CT. Aandacht voor deze verhouding is van groot belang. Inhuur van extern personeel brengt immers risico's met zich mee: het is een belasting voor vast personeel en vormt een risico voor kennisborging en continuïteit. Deze risico's moeten in verhouding staan tot dat wat externe inhuur oplevert: kostenbesparing, eenvoudige uitstroom van (overbodig) personeel en ruimte om te anticiperen op veranderende omgeving.

⁸ Transitieprogramma heroriëntatie, 2016, p. 4

⁹ Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, p. 6

¹⁰ Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, p. 11

¹¹ Voortgangsrapportage heroriëntatie, 2017, p. 26

¹² Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, bijlage 1, p. 3

¹³ Voortgangsrapportage heroriëntatie, 2017, p. 26

Bijlage raadsbrief van college in reactie op de Motie Plafond Externe Inhuur: Overzicht inhuur derden 2010-2016, 2017

1.2 / (Strategisch) personeelsbeleid

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk schetst een beeld van de (ambtelijke) organisatie van gemeente Twenterand: een zelfstandige gemeente met hoog ambitieniveau. Het zijn van een regieorganisatie met een vaste kern met medewerkers en een flexibele schil die haar in staat stelt te voldoen aan wettelijke taken en maatschappelijke opgaven. Deze paragraaf gaat verder in op welke manier medewerkers in staat worden gesteld bij te dragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelen: het strategisch personeelsbeleid.

Strategisch personeelsbeleid verbindt organisatiedoelen aan de inzet van medewerkers

Als onderdeel van het heroriëntatieproces is de gemeente in 2015 gestart met het maken van een strategisch personeelsbeleid (SPP) 'Benut het potentieel'. De belangrijkste elementen waren een kwantitatieve en kwalitatieve organisatiebrede vlootschouw en een impactanalyse.¹⁴ De vlootschouw bracht in beeld hoe het huidige personeelsbestand eruit ziet, zowel cijfermatig als inhoudelijk (competenties en kwaliteiten).¹⁵ De impactanalyse maakte inzichtelijk welke opgaven en ontwikkelingen er zijn en wat voor gevolgen dit heeft voor het personeel (wat is er beschikbaar en wat is er nodig). In het SPP ontstaat op die manier de verbinding tussen wat de organisatie wil (uitgangspunten en organisatiedoelen zoals beschreven in het bestuursakkoord en de heroriëntatie) en wat op het gebied van personeel nodig is om daaraan bij te dragen.¹⁶ Er zijn ontwikkelthema's benoemd op zowel organisatie- als individueel medewerkersniveau. Bij de ontwikkelthema's passen HRM-prioriteiten (bijv. opleiding, invoering van digitale gesprekscyclus) die gelden als instrumenten om ontwikkelingen te stimuleren. Deze ontwikkelthema's zijn daarmee vooral gericht op de vaste kern van medewerkers. Expliciete kaders of afwegingen voor wanneer over wordt gegaan tot externe inhuur worden niet als zodanig benoemd. Wel wordt benoemd dat het door externe inhuur mogelijk is om snel te reageren op bedrijfseconomische mogelijkheden en onmogelijkheden.

Omdat de organisatie constant in beweging is en daarmee ook het personeel, is er voor gekozen steeds minder vast te leggen in statische documenten. Uitkomsten van het SPP-proces komen samen in schematische overzichten en korte overzichtelijke memo's. De schema's maken in één oogopslag duidelijk wat de belangrijkste elementen zijn in het personeelsbeleid en bijgaande memo's geven een overzicht van de belangrijkste tools, interventies en acties die in het kader van het personeelsbeleid worden ingezet. Een voorbeeld hiervan is het schema 'professioneel en duurzaam HRM-beleid: strategisch, tactisch, operationeel (zie bijlage 2) en het overzicht met HRM-prioriteiten zoals opgenomen op p. 16 van het Transitieprogramma heroriëntatie.

Twenterand zet in op de wendbaarheid van medewerkers

Kijkend naar het personeelsbeleid van de gemeente Twenterand komt het begrip 'wendbaarheid' naar voren. Wendbaarheid als antwoord op de steeds veranderende omgeving en opgaven van de organisatie. Gemeente Twenterand ziet wendbaarheid als voorwaarde om als organisatie te kunnen blijven ontwikkelen en het hoofd te bieden aan veranderende taken en opgaven.

De gemeente streeft naar een personeelsbestand van 'wendbare' medewerkers, waarbij "medewerkers worden ingezet op taken waarvoor zij de kwaliteiten in huis hebben".¹⁷ Wendbaar betekent bovendien, zo blijkt uit de interviews, dat medewerkers zich kunnen verplaatsen in anderen, kunnen schakelen tussen de wereld buiten het gemeentehuis en de wereld daarbinnen, dat ze adaptief zijn in hun werk en wat er van hen wordt gevraagd en dat hun kennis op verschillende plekken benut kan worden. Het SPP is gebruikt om in beeld te krijgen welke kwaliteiten er in huis zijn (kwalitatieve vlootschouw) en hoe medewerkers in de vaste kern het beste kunnen worden ingezet. Het proces om dit in beeld te kijken is een 'bottom-up' proces geweest waarbij de medewerkers zelf nadrukkelijk in staat zijn gesteld mee te denken over kwaliteiten, talenten en competenties en de manier om die in te zetten in de organisatie. In verschillende gespreksrondes hebben medewerkers elkaar bevraagd op talenten en wensen rondom hun loopbaan. De resultaten hiervan zijn in talentgesprekken tussen leidinggevende en medewerker opnieuw besproken met als doel te komen tot een loopbaanperspectief. De resultaten hiervan zijn uiteenlopend. In gevallen heeft dit geleid tot een overplaatsing naar een ander organisatieonderdeel (medewerker van Financiën is overgegaan naar de backoffice), in enkele gevallen tot uitstroom uit de organisatie, of tot het starten van een ontwikkeltraject middels opleiding of training.

¹⁴ Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, p. 10

¹⁵ Voor een cijfermatig overzicht zie Personeelsmonitor 2015 in Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, bijlage 5

¹⁶ Transitieprogramma heroriëntatie, 2016, p. 15

¹⁷ Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015, p. 4 en 7

Een organisatiebreed instrument om wendbaarheid te bevorderen is de klussenbank. Dit digitale platform geeft een overzicht van projecten in de organisatie waar een medewerker voor wordt gezocht. Het betreft altijd een afgebakende klus waarbij een indicatie van het aantal benodigde uren wordt gegeven. Medewerkers kunnen hierop reageren en in afstemming met hun leidinggevende kunnen ze een klus wel of niet oppakken. Belangrijke voorwaarden voor het slagen van de klussenbank is het eigen initiatief van medewerkers en de positieve grondhouding van de leidinggevende: in principe zijn leidinggevendenden bereid mee te werken aan een verzoek van een medewerker om een klus op te pakken.

Als het gaat over de resultaten van de wendbaarheid van medewerkers is het beeld over het algemeen positief. De klussenbank werkt en medewerkers hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid projecten en/of taken op te pakken die passen bij hun wensen en talenten. Tegelijk moet ook worden opgemerkt dat niet elke medewerker in staat blijkt wendbaar te zijn. Het bereiken van een dergelijke cultuuromslag kost tijd.

2

Inhuur in praktijk

Het eerste hoofdstuk schetst een beeld van de organisatie van gemeente Twenterand en de daarbij relevante uitgangspunten van het personeelsbeleid. In dit tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de inhuur van externen. Er wordt een cijfermatig inzicht gegeven en inzicht in de uitvoeringspraktijk van het inhuurproces.

2.1 / Inzicht in kerncijfers rondom inhuur

Flexibele schil als uitgangspunt personeelsbeleid leidt tot toename van inhuur van derden

Zoals al duidelijk wordt in hoofdstuk 1.1 is gemeente Twenterand, mede door de toenemende druk op beschikbare middelen, in de afgelopen jaren omgevormd tot een regieorganisatie. Een organisatie die niet meer alles zelf doet, maar een meer faciliterende en ondersteunende rol aanneemt en die ruimte biedt aan maatschappelijk initiatief en gericht is op lokale en regionale samenwerking.¹⁸ De visie op personeel die daarbij past is een kern van vaste medewerkers met daaromheen een schil van flexibele arbeidskrachten. Personeel dat niet in dienst is bij de gemeente, maar op basis van inhuur bepaalde taken of projecten oppakt.¹⁹

Op basis van dit uitgangspunt mag worden verwacht dat de kosten voor inhuur van personeel in de afgelopen jaren zijn toegenomen. Onderstaande tabel 1 bevestigt deze aanname. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de inhuurkosten is toe te schrijven aan de decentralisaties in het sociaal domein. De daarvoor gemaakte kosten worden in de tabel onderscheiden. De onderstaande tabel laat zien dat de inhuurkosten vanaf 2015, dit is het jaar waarin de heroriëntatie is gestart, zijn toegenomen. De toename geldt ook wanneer de inhuurkosten voor het sociaal domein buiten beschouwing worden gelaten.

¹⁸ Jaarstukken 2015, p. 132

¹⁹ De gehanteerde definitie voor externe inhuur komt overeen met die van de VNG: onder externe inhuur wordt verstaan: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

Tabel 1. Inzicht in werkelijke kosten voor inhuur van personeel in de jaren 2014-2017 waarbij inhuur voor sociaal domein wordt onderscheiden

	2014	2015	2016	2017
Kosten voor inhuur t.b.v. sociaal domein	€ 456.069	€ 698.505	€ 720.580	€ 836.924
Kosten voor inhuur (zonder sociaal domein)	€ 1.792.400	€ 1.728.492	€ 2.417.213	€ 2.966.432
Totaal werkelijke kosten inhuur derden	€ 2.248.400	€ 2.426.997	€ 3.137.793	€ 3.803.356

Voor de jaren 2014 tot en met 2016 beschikt de rekenkamer over cijfers om de kosten voor inhuur (zonder sociaal domein) verder uit te splitsen naar inhuur vanwege advies of expertise en inhuur vanwege capaciteit of vervanging bij ziekte.²⁰ Uit deze cijfers blijkt dat in deze drie jaren de kosten voor externe inhuur vanwege advies of expertise 26,8% tot 33% van de totale kosten voor inhuur (zonder sociaal domein) bedragen. Het merendeel van de externe inhuur is dus het gevolg van vervanging bij ziekte of het opvangen van capaciteitstekorten.

Passend bij de aanname dat het uitgangspunt 'vaste kern, flexibele schil' leidt tot meer inhuur, mag ook verwacht worden dat de omvorming tot een regieorganisatie leidt tot minder personeel in dienstverband. Cijfers maken dit inzichtelijk, echter door het aantrekken van extra formatie in verband met de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein (vanaf 2014 voor een periode van 3 jaar), geven de cijfers een enigszins vertekend beeld. In onderstaande tabel wordt voor de jaren 2014 tot 2017 aangegeven wat het totaal aantal fte's is in vast of tijdelijk dienstverband, waarbij voor de jaren 2014, 2015 en 2016 de inhuur ten behoeve van de decentralisaties wordt uitgesplitst. De cijfers laten zien dat na 2014 een dalende trend wordt ingezet wat betreft het aantal fte's in een vast of tijdelijk dienstverband.

Tabel 2. Inzicht in verloop fte's in dienstverband in de jaren 2014-2017²¹

	2014	2015	2016	2017 (stand per 1-1-2017)
Totaal aantal fte's in werkelijke bezetting in fte's vaste en tijdelijke dienstverband ²²	188,19	196,38	193,47	186,17
Formatie in verband met de uitvoering van de decentralisaties in het sociaal domein	2,89	14,53	14,6	-
Aantal fte's in vast en tijdelijk dienstverband <u>exclusief formatie voor de decentralisaties</u>	185,3	181,85	178,87	-

2.2 / Sturing en verantwoording

Externe inhuur in praktijk: afweging om over te gaan tot inhuur vindt plaats in organisatie

Het proces om te komen tot inhuur van extern personeel is in de gemeente Twenterand een organisatie-interne aangelegenheid. De beslisbevoegdheid voor het inhuren van personeel is belegd bij de gemeentesecretaris. In het proces zijn ook de direct leidinggevende, het CT en P&O betrokken.

²⁰ Deze cijfers zijn opgenomen in: Bijlage raadsbrief van college in reactie op de Motie Plafond Externe Inhuur: Overzicht inhuur derden 2010-2016, 2017

²¹ Cijfers zijn afkomstig uit de bijlage bij de raadsbrief van college in reactie op de Motie Plafond Externe Inhuur: Overzicht inhuur derden 2010-2016 en stand per 1 januari 2017.

²² Hierbij gaat het om het totaal van fte's dat wordt ingevuld door personeel dat ofwel op tijdelijke basis (bijv. een jaarcontract) of wel middels een vast dienstverband aan de organisatie is verbonden (personeel op de loonlijst).

Een leidinggevende doet een verzoek tot de inhuur van externe personeel bij het CT. Mogelijke redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld langdurige ziekte, zwangerschapsverlof, uitstroom van vast personeel of het zich voordoen van tijdelijke taken of projecten. In samenspraak met een P&O-adviseur en adviseur Financiën stelt de leidinggevende een advies op waarin redenen voor inhuur, arbeidsduur in uren en een raming van de gemoeide kosten zijn opgenomen. Ook wordt in het advies opgenomen wat risico's zijn bij het niet inhuren van personeel. Het advies wordt besproken in het CT. Hier wordt het advies afgewogen in het licht van het saldo flexibele schil en mogelijke risico's. De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk en maakt de afweging om wel of niet over te gaan tot de inhuur van personeel. Op basis van dit proces en de daarin verstrekte informatie rondom de inhuur kan worden gesteld dat er in de ambtelijke organisatie gedegen afweging plaatsvindt om te komen tot externe inhuur.

In diezelfde lijn tussen organisatie en CT is het controleproces over de inhuur van externen belegd. Het CT krijgt periodiek inzage in personeelsoverzichten, inzet en kosten van extern personeel en inzicht in risico's rondom de inhuur. Op die manier vindt er in de organisatie monitoring plaats van de inzet van vast en flexibel personeel en is er met regelmaat aandacht voor de daarmee gemoeide kosten en risico's. Een meer kwalitatieve beoordeling van de resultaten van de inzet van extern personeel (draagt de inhuur van externen bij aan het realiseren van afdelings- en organisatie-doelstellingen) is minder sterk georganiseerd. De direct leidinggevende heeft een sleutelrol als het gaat om de kwalitatieve beoordeling, maar er vindt geen gestructureerde evaluatie plaats of terugkoppeling hierover aan het CT.

Sturing en verantwoording over personeelsbeleid aan de raad alleen via reguliere P&C-cyclus

In bovenstaande is duidelijk geworden dat de huidige visie op personeel is voortgekomen uit de heroriëntatie, zoals is ingezet vanaf 2015. Aan de voorkant van het proces, de totstandkoming van de heroriëntatie, is de rol van de raad het meest zichtbaar. Het gaat daarbij om een kaderstellende rol: in een motie 'heroriëntatieproces ambtelijke organisatie' van 11 november 2014 draagt de raad het college op te komen tot een heroriëntatie op de ambtelijke organisatie die moet leiden tot een efficiëntere en effectievere organisatie.²³ De raad geeft in de motie enkele kaders mee zoals dat de heroriëntatie moet leiden tot een structurele bezuiniging (€ 250.000 tot € 500.000) en dat diverse uitgewerkte scenario's ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. In de raadsvergadering van 30 juni 2015 wordt door de raad bij de behandeling van de Kadernota 2016 besloten tot de heroriëntatie volgens het programma als door de gemeentesecretaris is opgesteld. De raad stemt daarmee in met de visie op de organisatie en het personeel: 'vaste kern van flexibele medewerkers en een flexibele schil'.

Meer aan de achterkant van het proces, waar het gaat om verantwoording richting de raad, is de rol van de raad minder groot. Hoewel in 2015 nog door de raad wordt besloten dat hij jaarlijks wordt geïnformeerd over de voortgang van de heroriëntatie,²⁴ wordt al in het daarop volgende jaar besloten dat informatievoorziening alleen nog plaats vindt via de reguliere P&C-cyclus. Uitvoering geven aan het personeelsbeleid en dus aan de regie op het inhuren van personeel is een bedrijfsvoeringstaak van de organisatie, zo oordeelt de gemeente Twenterand. In lijn hiermee wordt de gemeenteraad alleen op hoofdlijnen geïnformeerd en vindt er verantwoording plaats voornamelijk in de reguliere P&C-cyclus. Gedurende het begrotingsjaar wordt de raad niet standaard geïnformeerd over (individuele) inhuurprocessen.

Onder 'Externe inhuur in praktijk: afweging om over te gaan tot inhuur vindt plaats in organisatie' blijkt dat de interne verantwoording over de inhuur van personeel is ingebed in de organisatie. Ten opzichte van eerdere jaren (voor de invoering van de heroriëntatie in 2015) is het CT de sturing op inhuur zelfs gaan intensiveren. Er is periodiek inzicht in de huidige stand van zaken rondom inhuur, gemoeide kosten en risico's en alleen de gemeentesecretaris is bevoegd te beslissen over te gaan tot inhuur van externen. Wat betreft de inhuur van personeel is er sinds de invoering van de heroriëntatie een meer centrale sturing op CT-niveau, in plaats van dat afdelingshoofden eigen beslisbevoegdheid hebben (voor 2015).

Bij de bespreking van de programmabegroting 2017 op 8 november 2016, wordt een motie ingediend over een plafond voor externe inhuur. Deze motie is gebaseerd op de constatering dat 1) "de effectiviteit en nut van externe bureaus, mede gezien de resultaten uit een rapport van de Rekenkamercommissie 'Beleefd aanbevolen', zowel inhoudelijk als financieel lang niet altijd voldoen"²⁵; 2) de kosten voor externe inhuur zijn toegenomen; en 3) vast personeel is verschoven naar externe inhuur. De raad verzoekt in de motie dat "met ingang van het jaar 2017 voor de post inhuur externe bureaus een plafond wordt ingesteld gelijk aan het basisjaar 2012 zijnde €

²³ Motie Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 11 november 2014, ingediend door GemeenteBelangen Twenterand, CDA, ChristenUnie, SGP, D66, VVD en PvdA.

²⁴ Besluitenlijst gemeenteraad Twenterand 30 juni 2015

²⁵ Dit is een onderzoek van de rekenkamercommissie Haaksbergen naar de doorwerking van (onderzoeks)rapporten van derden, waarin de gemeente Twenterand op enkele punten ter vergelijking wordt meegenomen.

1.750.000 en dat zodra het plafond is bereikt en het college daarna meer wil inhuren dit aan de gemeenteraad onderbouwt voorlegt.”²⁶ De motie wordt aangehouden en de portefeuillehouder zegt toe de raad voor de jaarwisseling een overzicht te verstrekken m.b.t. externe inhuur en de loonsom. Nadien wordt de raad alleen via de P&C-cyclus geïnformeerd over de totale personeelskosten en wordt hij niet geconsulteerd over individuele gevallen van inhuur. Op 7 november 2017, tijdens de behandeling van de programmabegroting 2018 komt nagenoeg dezelfde motie als uit 2016 nog een keer in stemming. Met 12 stemmen voor en 10 stemmen tegen is deze motie aangenomen. Hierop gaat het college op 28 november 2017 in een raadsbrief in op de gevolgen van de motie en geeft aan dat de motie “om pragmatische niet werkbaar is voor het college”.²⁷ In het raadsdebat op 13 maart 2018 komen verschillende partijen terug op deze raadsbrief, waarbij ze aangeven niet tevreden te zijn met het antwoord van het college op de oorspronkelijke motie. De partijen geven aan graag het gesprek met het college aan te gaan over hoe het college uitvoering geeft en kan geven aan de motie.

²⁶ Motie ‘Plafond externe inhuur’ 8 november 2016 ingediend door GemeenteBelangen Twenterand, PvdA, VVD en D66

²⁷ Raadsbrief motie Plafond externe inhuur november en december 2017.



Bijlage 1 bronnen

Gesprekspartners

Achternaam	Functie	Datum gesprek
Mevr. S.A. Hammink	Sr. Adviseur P&O	12 juni 2018
Dhr. H.J. Ten Brinke	Gemeentesecretaris	12 juni 2018
Mevr. A.E.H. Van der Kolk	Burgemeester / portefeuillehouder P&O	12 juni 2018

Bronnen

Op verzoek van de Rekenkamer heeft de ambtelijke organisatie van de gemeente Twenterand de volgende documenten aangeleverd:

- / Programmabegroting 2014-2018
- / Bestuursrapportage 2014-2017
- / Jaarstukken 2014-2016
- / Bestuursakkoord Twenterand 2014-2018
- / Heroriëntatie op de ambtelijke organisatie, 2015
- / Transitieprogramma heroriëntatie, 2016
- / Voortgangsrapportage Transitieprogramma heroriëntatie 2017
- / Overdrachtsdocument 2018
- / Besluit mandaat/volmacht en machtiging Twenterand
- / Overeenkomsten inhuur (DAS, Payroll Twente-Randstad, Manpower)
- / Relevante besluitenlijsten raadsvergaderingen (11-11-2014, 30-06-2015, 15-12-2015, 08-11-2016, 18-07-2017, 07-11-2017)
- / Raadsbrief motie Plafond externe inhuur november en december 2017
- / Inzicht in cijfers personeel en externe inhuur 2014-2017



Bijlage 2 HRM-schema

Professioneel en duurzaam HRM beleid: Strategisch, tactisch, operationeel

