

## Evaluatie onderzoek Externe Inhuur

Overveen, 25 januari 2018

### Aanleiding

De Rekenkamercommissie Bloemendaal evalueert al haar onderzoeken om na te gaan in hoeverre aanbevelingen zijn opgevolgd. In 2013 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de inhuur van externen. Aanleiding voor het onderzoek waren vragen hierover vanuit de raadsfracties. Uit een vooronderzoek was gebleken dat in 2011 €1,7 miljoen was uitgegeven aan inhuur van "externe adviseurs".

Op basis van deze gegevens is besloten een onderzoek in te stellen naar de inhuur van externen met als doel zicht te krijgen op de omvang van de inhuur en te onderzoeken of de beheersbaarheid van de inhuur van externen kan worden vergroot.

Het onderzoek uit 2013 kwam met de volgende aanbevelingen:

Uit een oogpunt van transparantie en versterking van de controlefunctie van de raad doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Verzoek aan burgemeester en wethouders:

1. onderscheid te maken bij de inschakeling van externe adviseurs tussen inhuur met aansturing en uitbesteding;
2. uniforme criteria vast te stellen wanneer er externe inhuur met aansturing plaatsvindt en waarom
3. regels vast te stellen voor uniforme aansturing, evaluatie en verantwoording van externe adviseurs met aansturing;
4. voor de raad in het overzicht "inhuur adviseurs" bij een jaarverslag aan te geven:
  - a. wanneer er sprake is van inhuur met aansturing en wanneer van aanbesteding;
  - b. wat de redenen zijn van inhuur met aansturing en uitbesteding.
  - c. welk effect met de inhuur met aansturing wordt beoogd en of dat is bereikt.

In de bestuurlijke reactie op het rapport in 2013 heeft het college aangegeven hoe zij wil omgaan met de aanbevelingen:

Ons college wil als volgt omgaan met uw aanbevelingen:

- In de tabel externe inhuur bij het jaarverslag zullen we een kolom toevoegen externe adviseurs zonder/ met aansturing door de gemeente en wat de reden hiervan is.
- Tevens zal ons college een kolom toevoegen inhuur/uitbesteding zodat duidelijk is om
- wat voor soort externe inhuur het gaat.
- Uw voorstel om nadere regels op te stellen over inhuur neemt ons college niet over.
- inhuur is gemandateerd aan de gemeentesecretaris en gezien onze visie van integraal management is ons college beducht voor een verlies aan flexibiliteit enerzijds en het verhogen van de administratieve lasten anderzijds terwijl de organisatie gezien onze ombuigingsopgave met minder middelen moet werken.
- In 2014 wordt de mandaatregeling geactualiseerd. Ons college zal hierin betrekken dat

- de verschillende verantwoordelijkheden (bestuurlijk/ambtelijk) worden verduidelijkt.

### **Afbakening van het onderzoek**

De opvolging van de aanbevelingen.

Omdat het kernpunt van het onderzoek de mate van aansturing van externen door de gemeente is, werd het begrip "externe inhuur" beperkt tot de volgende definitie:

*Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst c.q. aanstelling tussen opdrachtgever en de private organisatie aan ten grondslag ligt.<sup>1</sup>*

### **Doel- en probleemstelling**

Dit evaluatieonderzoek beperkt zich tot de vraag in hoeverre de aanbevelingen in het rapport zijn overgenomen en opgevolgd en welke veranderingen zich hebben voorgedaan al dan niet naar aanleiding van het opvolgen van deze aanbevelingen.

### **onderzoeksvragen**

Centrale vraagstelling:

Zijn alle aanbevelingen door de raad overgenomen en zijn de aangenomen aanbevelingen ook opgevolgd?

Deelvragen:

- 1) Als er aanbevelingen niet zijn overgenomen, wat is hiervan dan de reden?
- 2) Zijn de aanbevelingen opgevolgd? Hoe is daaraan uitvoering gegeven?
- 3) Hoe heeft de raad zijn rol ingevuld ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen? Hoe heeft het college haar rol ingevuld? Hoe heeft de griffie dit gedaan?

### **Beantwoording onderzoeksvragen**

Dit evaluatieonderzoek richt zich dus op de vraag op welke wijze uitvoering is gegeven aan de resterende 3 aanbevelingen, en dus is deze vraag voorgelegd.

Op deze vraag kwam de volgende reactie waarbij verwezen werd naar een intern stuk: Evaluatie aanbevelingen rekenkameronderzoek 'inhuur van externen gemeente Bloemendaal'.

### **Deelvraag 1) Als er aanbevelingen niet zijn overgenomen, wat is hiervan dan de reden?**

De aanbevelingen 1, 2, en 4 zijn d.d. 23 januari 2014 overgenomen door de raad, aanbeveling 3 niet. Vanuit de raad is er een amendement aangenomen om deze aanbeveling niet over te nemen.

### **Deelvraag 2) Zijn de aanbevelingen opgevolgd? Hoe is daaraan uitvoering gegeven?**

De aanbevelingen die door de raad zijn overgenomen zijn opgevolgd. Hieronder een korte omschrijving van de wijze waarop dit is gedaan. Dit overzicht bestaat uit een beschrijving per deelvraag uit het rapport Externe Inhuur.

*Aanbeveling 1 onderscheid te maken bij de inschakeling van externe adviseurs tussen inhuur met aansturing en uitbesteding*

Conform de aanbevelingen van de rekenkamer wordt de raad (in een bijlage bij het jaarverslag) geïnformeerd over externe inhuur met aansturing door de eigen organisatie. De voorkeur gaat uit naar een opdracht met vaste prijs en resultaatverplichting omdat dan a) concreet wordt gemaakt wat opgeleverd moet worden en b) de kans het kleinst is op kostenoverschrijdingen.

*Aanbeveling 2 uniforme criteria vast te stellen wanneer er externe inhuur met aansturing plaatsvindt en waarom.*

De gemeente geeft aan aanbeveling twee niet te hebben uitgevoerd. Als reden voor het niet uitvoeren van deze aanbeveling wordt aangegeven dat dit is gebaseerd op "voortschrijdend inzicht". Naar aanleiding van de vraag waaruit dit voortschrijdend inzicht bestond is een gesprek gevoerd met de wethouder. Hieruit kwam naar voren wat de gemeente Bloemendaal al wel doet aan uniforme criteria en wat nog explicieter zou kunnen om de raad beter in staat te stellen zijn controlerende rol op te pakken.

De gemeente geeft vervolgens aan dat specifiekere regelgeving niet is uitgewerkt, omdat meestal de eigen inkoopvoorwaarden van de gemeente Bloemendaal van toepassing zijn en er al veel regelgeving van toepassing is op inkoop. Aan de andere kant geeft de gemeente aan dat bij externe inhuur steeds meer sprake is van maatwerk en dat de organisatie flexibel met opgaven om wil kunnen gaan.'

Daarbij wordt verwezen naar een interne notitie genaamd: "Evaluatie aanbevelingen rekenkameronderzoek inhuur van externen gemeente Bloemendaal". Dit stuk is niet aan de raad gestuurd, maar opgesteld voor intern gebruik binnen de organisatie. Daarin wordt gesteld:

'Er zijn geen uitgewerkte criteria, sturing vindt plaats met als uitgangspunt wat in het Strategisch HRM staat beschreven:'

"De flexibele schil wordt regulier ingezet om specifieke kennis te kunnen in te zetten, piekbelasting op te vangen, bestuurlijke prioriteiten te faciliteren en kennisoverdracht bij verloop te borgen (tijdelijke overlap in bezetting). Een verhouding vast – tijdelijk van circa 90 / 10 % wordt daarbij wenselijk geacht. Onder andere wordt met deze verhouding voorzien dat de lokale kennis het beste geborgd blijft.

Het gaat daarbij om verschillende vormen van externe inhuur. Tijdelijke inhuur vanwege vervanging ziekte, vacatures etc. (budget tijdelijk personeel) en andere (organisatiebrede) inhuur (o.a. frictiebudget)". Dit verloopt via afstemming in het managementteam, waarna door de directeur het besluit wordt genomen.

De wethouder heeft een sturende rol bij bestuurlijk gevoelige zaken, waarbij inhuur een rol speelt. Verder speelt hij een rol bij relevante dure inhuur, zoals bijvoorbeeld bij het inhuren van juridische bijstand.

De reden waarom destijds de rekenkamer in het rapport externe inhuur 2013 aanbeveling 2 en 3 heeft opgenomen, wordt hieronder kort nog even toegelicht:

Een visie, wanneer externe adviseurs onder aansturing van de gemeente in te schakelen, ontbreekt. Ook ontbreekt een duidelijke opdrachtformulering en aansturing. Elke afdeling vult op zijn eigen wijze de aansturing in, ook per project kan dit verschillen. Niet altijd worden mondelinge opdrachten schriftelijk vastgelegd en worden van voortgangsgesprekken een verslag gemaakt.

Behalve wanneer het regiem van projectmatige aanpak van toepassing is, zijn er geen regels voor evaluatie en verantwoording. Er is ook geen systematische evaluatie en verantwoording naar de portefeuillehouder of de inhuur heeft opgeleverd wat vooraf werd beoogd.

Evaluatie en verantwoording van externe adviseurs die worden aangestuurd door de gemeente naar de portefeuillehouder ligt niet schriftelijk vast.

*Aanbeveling 4. voor de raad in het overzicht "inhuur adviseurs" bij een jaarverslag aan te geven:*

- a. wanneer er sprake is van inhuur met aansturing en wanneer van aanbesteding;*
- b. wat de redenen zijn van inhuur met aansturing en uitbesteding.*
- c. welk effect met de inhuur met aansturing wordt beoogd en of dat is bereikt.*

De aanbeveling is uitgevoerd, zie bijvoorbeeld het overzicht externe inhuur 2015 bij het jaarverslag 2016013373"

### **Deelvraag 3) Rol van de raad? Rol van college? Rol Griffie?**

De raad heeft in januari 2014 een besluit genomen n.a.v. het rapport Externe Inhuur. Daarna is het onderwerp niet meer aan de orde geweest in de raad. Controle kan de raad alleen uitoefenen via het jaarverslag. De raad heeft geen vragen gesteld over de opvolging van de aanbevelingen externe inhuur. Wel zijn er door de raad meerdere keren vragen gesteld over externe inhuur VRK

Ten aanzien van de rol van het college is een gesprek gevoerd met de wethouder. Deze was niet op de hoogte van het rapport externe inhuur van de rekenkamer en daarmee ook niet op de hoogte van de aanbevelingen. Als reden hiervoor geeft hij aan dat hij tussentijds aantrad in een periode waarin veel wisselingen in het bestuur plaatsvonden.

Er zijn geen uitgewerkte uniforme criteria, zoals aanbeveling 2 aanbeveelt, behalve wat is opgesteld in het 'strategisch HRM'.

Door de organisatie is het stuk "Evaluatie aanbevelingen rekenkameronderzoek inhuur van externen gemeente Bloemendaal" opgesteld voor intern gebruik. Er is over de voortgang niet gecommuniceerd met de raad.

De griffie ziet in theorie wel een rol voor zichzelf in de controle van de opvolging van de aanbevelingen. In de praktijk is er echter nog geen tijd gemaakt om over de invulling van die rol een discussie te voeren met de raad.

#### **Conclusie:**

Op basis van de verstrekte informatie komt de rekenkamercommissie tot de volgende voorlopige conclusie:

1. Het volgen van de opvolging van de aanbevelingen is niet verankerd in de raad, griffie en college.
2. Het opvolgen van de aanbevelingen 1 en 4 heeft geleid tot een grotere transparantie en versterking van de controlerende taak van de raad ten aanzien van externe inhuur.
3. Het besluit om geen navolging te geven aan aanbeveling twee is niet gecommuniceerd met de raad.  
De rekenkamercommissie beschouwt het overnemen van de aanbevelingen in de raad op 23 januari 2014 als een afspraak tussen college en raad en dat betekent in het duale stelsel dat een besluit om deze afspraak niet na te komen ook gezamenlijk in overleg zou moeten worden genomen.
4. T.a.v. externe adviseurs die worden aangestuurd door de gemeente ligt weinig vast en is er weinig uniformiteit. Er is geen visie opgesteld. Transparantie, verantwoording en controle wordt hierdoor bemoeilijkt.

#### **Aanbevelingen:**

Beschouw de aanbevelingen van een rekenkameronderzoek die in de raad zijn overgenomen en vastgesteld, als afspraken tussen college en raad. Hieraan wordt uitvoering gegeven, tenzij gezamenlijk besloten wordt hiervan af te wijken.

1. Draag het college op om over de opvolging van de aanbevelingen te communiceren met de raad;
2. Voer een discussie als raad:
  - a. met college en griffie hoe de opvolging van de aanbevelingen te volgen en wie welke rol, op welke manier daarin gaat vervullen;
  - b. met het college over de voordelen van maatwerk en weinig vastleggen, versus de nadelen van gebrekkige transparantie en beperkte mogelijkheid van controle;
  - c. met het college over de visie ten aanzien van externe inhuur.

## **Bestuurlijke reactie**

Dank voor uw bericht d.d. 22 december 2017 over het Evaluatie onderzoek Externe Inhuur. Hierbij geven wij u onze bestuurlijke reactie op dit onderzoek.

De rekenkamercommissie is tot de volgende voorlopige conclusies gekomen:

- 1. Het volgen van de opvolging van de aanbevelingen is niet verankerd in de raad, griffie en college.*
- 2. Het opvolgen van de aanbevelingen 1 en 4 heeft geleid tot een grotere transparantie en versterking van de controlerende taak van de raad ten aanzien van externe inhuur.*
- 3. Het besluit om geen navolging te geven aan aanbeveling twee is niet gecommuniceerd met de raad. De rekenkamercommissie beschouwt het overnemen van de aanbevelingen in de raad op 23 januari 2014 als een afspraak tussen college en raad en dat betekent in het duale stelsel dat een besluit om deze afspraak niet na te komen ook gezamenlijk in overleg zou moeten worden genomen.*
- 4. T.a.v. externe adviseurs die worden aangestuurd door de gemeente ligt weinig vast en is er weinig uniformiteit. Er is geen visie opgesteld. Transparantie, verantwoording en controle wordt hierdoor bemoeilijkt.*

Het College is verheugd dat de opvolging van de aanbevelingen heeft geleid tot een grotere transparantie en versterking van de controlerende taak van de raad ten aanzien van de externe inhuur.

Het College herkent zich minder in de constatering dat de opvolging niet verankerd is in het College. Alle aanbevelingen zijn zorgvuldig door het College overwogen en hebben geleid tot een doelbewust besluit waaraan ook uitvoering is gegeven. Dat het niet uitvoeren van een aanbeveling een expliciet gezamenlijk besluit met de Raad moet zijn, wordt erkend.

In een toelichtend gesprek van de rekenkamer met de wethouder is gebleken dat er een verschil van interpretatie aan de orde was aangaande de tweede aanbeveling. Duidelijk is geworden dat vooral gevraagd werd om een visie. Deze visie vindt zijn basis in het Strategisch HRM-beleid 2017 – 2020. Het College kan zich voorstellen dat dit te impliciet is geweest. Daarom zal de visie nog een keer worden geschetst in het jaarverslag 2017, zodat ook de raad hier expliciet kennis van kan nemen.

Het College ziet enige tegenstrijdigheid tussen de tweede en de vierde conclusie. De geleverde overzichten bieden de Raad alle mogelijkheid nadere vragen te stellen over verdere verantwoording als daar behoefte aan zou zijn.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Bloemendaal

## **Nawoord van de rekenkamer**

De rekenkamer neemt kennis van de reactie van het college en gaat in dit nawoord kort nader in op de reactie.

Het college herkent zich minder in de constatering dat de opvolging niet is verankerd is in het college. De rekenkamer ziet dat de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen niet wordt bijgehouden, daarmee is de controle van de opvolging ook door het college niet geborgd. Ook is er geen terugkoppeling naar de raad, zelfs niet in het geval dat een aanbeveling die is overgenomen door de raad, 'door het college wordt afgewezen'.

Het gesprek met de wethouder is verhelderend geweest omtrent de tweede aanbeveling. Toch wenst de rekenkamer er nog wel op te wijzen dat het hierbij niet alleen gaat om een visie. Wij verwijzing hierbij naar de inhoud van het rapport.

De rekenkamer ziet geen tegenstrijdigheid tussen aanbeveling twee en vier. Het gaat hierbij om voortschrijdend inzicht en verdergaande transparantie en controle mogelijkheid. Het college geeft aan dat de raad altijd de mogelijkheid heeft om nadere vragen te stellen. De rekenkamer tekent daarbij aan dat het aan het college is om de raad goed te informeren.