

Externe inhuur

2009 - 2010



Colofon

Opgesteld door : Rekenkamercommissie Neerijnen
Datum : 9 november 2011
Versie : 2.0
Document : Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie (12895\2164)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Samenvatting.....	4
3.	Doel en opzet onderzoek.....	5
3.1.	Doel van het onderzoek.....	5
3.2.	Opzet van het onderzoek.....	5
4.	De analyse resultaten.....	7
4.1.	Aard en omvang van de inhuur van derden.....	7
4.2.	Bestaande kaders en afspraken.....	7
4.3.	Budgetplafond en kostenanalyse.....	9
4.4.	Rechtmatigheid.....	9
4.5.	Doeltreffendheid.....	10
4.6.	Doelmatigheid.....	11
4.7.	Controlefunctie gemeenteraad.....	11
5.	Conclusies en aanbevelingen.....	12
5.1.	Conclusies.....	12
5.2.	Aanbevelingen.....	13
6.	Hoor en wederhoor.....	14
6.1.	Ambtelijke reactie.....	14
6.2.	Bestuurlijke reactie.....	14
6.3.	Nawoord rekenkamercommissie.....	16
7.	Bijlagen.....	16
7.1.	Procesmodel Inhuur van derden.....	16

1. Inleiding

De Gemeenteraad van Neerijnen heeft in 2010 besloten een Rekenkamercommissie te installeren die volledig uit externe personen bestaat en die daarbij ambtelijk ondersteund wordt vanuit de gemeente.

Deze vernieuwde Rekenkamercommissie heeft een jaarplan 2011 opgesteld en daarin aangegeven een onderzoek te willen doen naar de externe inhuur van personeel. De hoofdreden hiervoor is/was dat het onderwerp een groot financieel, maatschappelijk en politiek-bestuurlijk belang heeft. Daarnaast is het al door andere Rekenkamercommissies uitgevoerd, zodat bij dit eerste onderzoek daar lering uit getrokken kon worden. Het onderzoek is door de leden van de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd in het voorjaar/zomer van 2011.

In het voorliggende rapport concentreert de rekenkamercommissie zich op de situatie zoals die is in de gemeente Neerijnen. De uitgebreide (theoretische) beschouwingen welke in andere rapporten te vinden zijn, worden niet over genomen.

Rekenkamercommissie Neerijnen

Mevrouw J.C. Cartigny – Verspuy
Mevrouw J.A.R.M. van Egmond
De heer ir. E.M. Krijnen

2. Samenvatting

De vernieuwde rekenkamercommissie van de gemeente Neerijnen is, na opleiding en literatuuronderzoek, haar werkzaamheden begonnen met een traditioneel rekenkamer onderzoek; de externe inhuur van personeel en deskundigheid.

Dit onderzoek is door de commissie zelf uitgevoerd. Enerzijds om het onderzoeks gevoel te krijgen. Anderzijds omdat de budgettaire ruimte voor de commissie (gelet op het inwonertal van Neerijnen) te beperkt is voor eigen inhuur.

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan het bieden van inzicht aan de raad in de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en praktijk van externe inhuur binnen de gemeente Neerijnen.

De conclusies in dit rapport zijn gebaseerd op de bevindingen vanuit dossieronderzoek en interviews met betrokkenen. Deze bevindingen zijn langs de meetlat van het vooraf geformuleerde normenkader gelegd. Op basis daarvan heeft de rekenkamercommissie zijn oordeel over de bevindingen kunnen maken.

De commissie heeft bij haar onderzoek goede medewerking gekregen van de ambtelijke organisatie. En heeft zeker niet de indruk dat gegevens achter gehouden zijn. Er heeft hoor en wederhoor plaatsgevonden met management van de gemeente Neerijnen.

Binnen de organisatie is, zeker sinds besluiten uit 2008, grote aandacht voor (de kosten van) externe inhuur.

Desondanks heeft de rekenkamercommissie moeten constateren dat er nog een aantal punten te verbeteren zijn. Te noemen zijn:

- De besluitvorming rond externe inhuur
- Het vastleggen daarvan
- De evaluatie van de ingehuurde werkzaamheden
- De financiële vertaling van externe inhuur in de diverse documenten uit de planning & controlcyclus.

3. Doel en opzet onderzoek

3.1. Doel van het onderzoek

De rekenkamercommissie beoordeelt bij haar onderzoek de externe inhuur op basis van de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Zij hanteert daarbij de volgende definities:

Tabel 1

Rechtmatigheid:

Alle cases van inhuur zijn conform de voorgeschreven procedures verlopen.

Bij incidentele afwijkingen van interne regels wordt daarover gerapporteerd aan het management c.q. college.

Doeltreffendheid:

Het beleidskader en de gebruikte begrippen zijn helder omschreven en eenduidig

Het beleid is consistent in visie doelstelling en richtlijnen

De kaders leggen een koppeling met personeelsbeleid en organisatievisie

Voor de realisatie van beleidsdoelen zijn instrumenten uitgewerkt

Er is sprake van toedeling van taken en bevoegdheden aan medewerkers

In de toedeling van taken en bevoegdheden zijn functiescheidingen aangebracht

Het verloop van het inhuurtraject wordt in de gemeentelijke organisatie bewaakt

Doelmatigheid:

Het beleid bevordert de doelmatige inzet van gemeentelijke capaciteit en middelen

Er is sprake van interne verantwoording van contracten op basis van gestelde normen en evaluatie van geleverde kwaliteit.

Naar aanleiding van afwijkingen van interne regels wordt door het management actie ondernomen of door het college besluiten genomen

Het percentage voor vervanging voor ziekteverzuim ligt onder de 3% van de formatie op jaarbasis. Dit percentage is gebaseerd op de meest recente cijfers van het A&O fonds van de gemeenten. Het gemiddelde verzuim is incl. zeer kort verzuim welke niet voor verzuim in aanmerking komt.

Controlefunctie Gemeenteraad

De Raad heeft inzicht in het budget dat de gemeente aan externe inhuur besteedt. Dit bedrag wordt vermeld in de programmabegroting en verantwoord bij de programmarekening.

De Raad wordt geïnformeerd (door tussentijdse rapportages) op het moment dat de gemeente vooraf vastgestelde (personeels)budgetten dreigt te overschrijden

3.2. Opzet van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek in drie stappen verdeeld.

1. Literatuuronderzoek, opleiding en (informeel) overleg met andere rekenkamercommissies.
2. Het verzamelen van gegevens met het verzamelen en rubriceren van alle dossiers uit de jaren 2009 en 2010.
3. Het analyseren

Het verzamelen van de gegevens.

Door de gemeente zijn dossiers uit de jaren 2009 en 2010 ter beschikking gesteld aan de rekenkamercommissie. In eerste instantie werd ter identificering van een "dossier" de boekhoudkundige categorisering van de gemeente Neerijnen gevolgd. In het onderzoek bleek dat deze indeling binnen het gemeentelijke apparaat niet eenduidig wordt gehanteerd. De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek zelf een definitie geformuleerd. De rekenkamercommissie spreekt van inhuur van derden als het contract wordt gesloten met het oog op het leveren van een prestatie of ureninzet van een met naam of toenaam genoemd en daartoe geselecteerd persoon en dit contract wordt gesloten buiten de ambtelijke rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Deze niet-eenduidige toepassing van het begrip dossier heeft ook tot gevolg dat de aantallen dossiers bij de analyse kunnen verschillen.

Voor de beschikbare gestelde dossiers heeft de rekenkamercommissie de centrale vraag naar rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen op tijdelijke basis in de gemeente Neerijnen in 2009 en 2010 in euro's en in aandeel van de formatie?
2. Op basis van welke voorwaarden kan binnen de gemeente Neerijnen personeel worden ingehuurd?
3. In hoeverre bestaan er 'ongeschreven regels' ten aanzien van de inhuur van externen?
4. Zijn de opdrachtschrijvingen en de resultaten van de opdrachten duidelijk beschreven in de overeenkomsten?
5. Worden kosten en kwaliteit van de geleverde diensten met een zekere frequentie geëvalueerd? Zo ja door wie?
6. Wordt de inhuur van personeel van derden uitgevoerd binnen de gestelde kaders van het vastgestelde inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Neerijnen?
7. Blijven de uitgaven binnen de budgetten die het College van B&W beschikbaar heeft gesteld?
8. Worden kosten en uurtarieven geanalyseerd in relatie tot de kosten van eigen personeel?

Bij de presentatie van de gevonden gegevens volgen wij deze onderzoeksvragen. Al de antwoorden zijn verwerkt in zeer detailmatige en grote Excel-sheets. Deze sheets vormen dus de basis voor de analyse. Ze zijn echter niet als bijlage in het rapport opgenomen, omdat ze teveel details en persoonsgegevens bevatten, dan wel gegevens die zijn terug te voeren naar personen.

Na een eerste inventarisatie zijn de gegevens voorgelegd en besproken met het management. Hun opmerkingen en aanvullingen zijn in de gegevens, en daarmee in de analyse, verwerkt.

4. De analyse resultaten

4.1. Aard en omvang van de inhuur van derden

Van de 60 ontvangen dossiers waren 23 dossiers compleet. Met name over de inzet van de betrokkenen in uren ontbreken vaak de gegevens. Het is daardoor veelal niet mogelijk de inhuur als deel van de formatie aan te geven. Om toch een globale inschatting te maken van de relatieve omvang heeft de rekenkamercommissie er voor gekozen te werken met formatie-equivalenten (fe). Daartoe is als vuistregel gehanteerd dat een formatieplaats gemiddeld incl. werkgeverslasten € 50.000 kost.

tabel 2

Jaar	Formatie in fte	Langdurig ziekteverzuim	Budgetomvang inhuur		Waarvan ter vervanging
2009	70,33	4,61%	10,2 fe	€ 511.936,00	0,97 fe
2010	70	4,04%	10,7 fe	€ 533.055,00	1,06 fe

Langdurig verzuim wordt voor om en nabij éénvierde opgevangen met inhuur van extern personeel. De organisatie is ingericht op interne vervanging. De filosofie is er op gericht dat indien de werkelijke formatie achterblijft bij de gebudgetteerde formatie de prestatieafspraken daarop worden aangepast.

In tabel 3 worden de overige bestedingen aan inhuur van derden uitgesplitst naar achterliggende reden.

Tabel 3

Jaar	Invullen vacature	Projectformatie	Flexibele inzet van specifieke deskundigheid
2009	4,45 fe	1,96 fe	2,82 fe
2010	4,23 fe	3,45 fe	1,96 fe

Aangezien gemeente Neerijnen in omvang geen grote gemeente is, zijn de betrekkingen voor mensen met specialistische deskundigheid soms van zeer geringe omvang. Indien deze inzet op onregelmatige tijdstippen nodig is ligt het voor de hand deze deskundigheid in te huren. Daarbij kan sprake zijn van inhuur van commerciële partijen. Samenwerking met andere gemeenten in combinatie met detachering valt echter ook in deze categorie.

Door het ontbreken van gegevens in de dossiers kon de reden voor de inhuur van derden niet in alle gevallen worden achterhaald. Bij twijfel is de inzet toegerekend aan "Flexibele inzet deskundigheid"

4.2. Bestaande kaders en afspraken

Zowel in 2009 als in 2010 vermeldt de begroting dat er terughoudend beleid wordt gevoerd met betrekking tot de inhuur van derden. Wij citeren: " *Uitgangspunt blijft dat extern personeel ingehuurd wordt, wanneer de noodzaak aantoonbaar is. Het gevolg van deze beleidswijziging is dat bij uitval van personeel niet alles volgens planning kan worden uitgevoerd en er dan prioriteiten worden gesteld in overleg met het college van B&W.*"

In de nota inkoop wordt in een voetnoot verwezen naar de inhuur van personeel. Daarnaast bestaat sinds 2008 de interne afspraak van het managementteam dat inhuur als een gemotiveerde uitzondering op tafel wordt gebracht (nut en noodzaak). Daarin dient ook een prognose van de duur van de inzet en het beoogde resultaat opgenomen. De diepgang van deze motivatie verschilt per situatie en functie.

Het afsprakenkader voor deze afweging luidt als volgt:

- bij een project of tijdelijke inhuur eerst wordt gekeken naar de aard van de noodzakelijke kwaliteit en de benodigde tijdsduur
- is er intern expertise te organiseren (al dan niet via herschikking taken) (bijv. bij vervanging telefoon eerst zelf oplossen; langer dan 3 weken dan vervangen)
- zijn er mogelijkheden samen te werken met buurgemeente(n) of in regionaal verband (ontwikkeling en onderhoud kennisbank met Regio/Tiel)
- bij (zich aandienende) vacatures kunnen er medewerkers worden opgeleid/klaargestoomd om door te schuiven/groeien in een functie.

Een combinatie van bovenstaande oplossingen wordt ook aangemerkt, bijvoorbeeld detachering vanuit buurgemeenten terwijl intern iemand wordt opgeleid.

De rekenkamercommissie is nagegaan of de afgesproken informatie ook in de dossiers te vinden is. Daarnaast ontving de rekenkamercommissie de verslagen van het managementteam over de jaren 2009 en 2010. Op basis daarvan kon zij beoordelen of evaluatie en/of besluitvorming in het managementteam had plaatsgevonden. Daarbij dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst:

- Vanwege privacyredenen werden discussies over niet functioneren van ingehuurd personeel niet in de verslagen opgenomen
- Vaak werd buiten de vergadering om gesproken over de oplossingsmodellen bij personeelsknelpunten; daardoor werd in de vergadering vaak alleen verwezen naar genomen besluiten.

Uitgangspunt voor de overzichtlijsten en analyses waren de in het administratiesysteem opgenomen betalingen binnen de categorie "personeel derden". Een enkele keer was sprake van een eenmalig kortdurend advies op basis van een productafpraak. Deze zijn verder buiten beschouwing gebleven. Anderzijds worden een aantal structureel maar infrequent voorkomende activiteiten vooral rond aanbesteding, inspectie, bestemmingsplannen en vergunningen standaard uitbesteedt. Deze dossiers waren voor een deel niet aanwezig onder de noemer inhuur van derden. Aangevoerd kan worden dat hierbij sprake is van structurele uitbesteding i.p.v. inhuur van derden.

In de visie van de rekenkamercommissie horen deze dossiers wel degelijk in het onderzoek thuis:

- de bekostiging is steeds afgesproken op basis van inzet of per aangevraagd product
- de keuze van de uitvoerende persoon maakt onderdeel uit van het contract
- vanuit doelmatigheidsoverwegingen is de afweging prijs-prestatie c.q. kwaliteit onderdeel van het onderzoek.

In tabel 4 zijn de gegevens verwerkt.

tabel 4

	Dossier aanwezig		Besluit onderbouwd		Evaluatie aantoonbaar	
	Ja	Nee	ja	nee	ja	nee
2009	10	13	6	17	7	16
2010	14	22	6	30	8	28

Indien contracten aanwezig zijn geven deze wel de noodzakelijke informatie. Omdat vaak verlengingen ontbreken of juist alleen een verlenging aanwezig is, is de duur van de inhuur wel vaak onduidelijk.

De contracten met een prijs per prestatie zijn het meest concreet. Een dergelijke prestatienorm is niet voor alle situaties toepasbaar.

In het kader van doelmatigheid zouden contractpartners met enige regelmaat geëvalueerd dienen te worden. Getoetst is of een dergelijke evaluatie aantoonbaar is, bijvoorbeeld door een besluit over beëindiging van een relatie. Dit was in 25% van de dossiers aantoonbaar.

4.3. Budgetplafond en kostenanalyse

Het financiële kader voor inhuur van derden is de formatiebegroting.

Voor vervanging bij ziekte biedt dit kader pas na een jaar financiële ruimte.

Bij de vervulling van een vacature vallen onmiddellijk middelen vrij binnen de formatie.

Voor de inzet van extra formatie ten behoeve van een project wordt in het kader van het projectbudget financiële ruimte opgenomen.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat de inhuur van specialistische deskundigheid en structurele inhuur van flexibel inzetbare krachten in de begroting onder de diverse kostenplaatsen zijn opgenomen. Voor deze categorie vormt de formatiebegroting dus geen inperkende factor.

Een goede weging van de relatieve hoogte van de kosten van ingehuurd personeel blijft belangrijk. In de filosofie van de gemeentelijke organisatie wordt er in de omvang van de activiteiten geschrapt, indien tot inhuur van duurdere krachten wordt overgegaan of juist niet wordt vervangen. Deze weging ligt bij het College van B&W en wordt niet verantwoord in de jaarrekening. De rekenkamercommissie heeft in de verslagen van het managementteam geen afwegingen waargenomen voor de alternatieven voor inhuur.

In de jaarrekening van 2009 wordt melding gemaakt van een overschrijding van de kosten van inhuur met € 318.395,-. Daartegenover staat een onderschrijding van de kosten van personeel en sociale premies met € 141.098,-. Per saldo levert dit een nadeel op van € 177.296,-. De overschrijding wordt voor een groot gedeelte gecompenseerd door stelposten inzake de uitloopschalen en pseudo W.W.-lasten ad € 102.500. De rekening van 2010 geeft over de verschillende (hulp)kostenplaatsen per saldo een overschrijding te zien van de begrote personeelslasten (waarin inhuur is meegenomen) met een bedrag van € 68.426.

4.4. Rechtmatigheid

Een rechtmatigheidnorm is de aanwezigheid van het memo met nut en noodzaak, een offerte weging of een duidelijke weging met besluit in het verslag van het managementteam. In 20% van de dossiers is aantoonbaar een besluit genomen in het managementoverleg.

Er konden 54 dossiers onderzocht worden, waarvan 5 doorlopen van 2009 naar 2010. Na aanvulling door mondelinge informatie waren 19 dossiers voldoende compleet om redelijk inzicht te geven van achtergrond, aard van de werkzaamheden, duur en kosten. De rekenkamercommissie beoordeelt 35 procent van de dossiers als rechtmatig.

In 14 van de 54 dossiers is sprake van enige vermelding in managementverslagen van bespreking of evaluatie of kon in de mondelinge toelichting worden aangegeven welke overwegingen een rol hadden gespeeld. Veel besluiten worden routinematig buiten het managementoverleg genomen; discussies van evaluatieve aard worden met grote terughoudendheid in de managementverslagen opgenomen. Voor de omvangrijke en langdurige contracten geldt dat in 3 van de 7 contracten een expliciete onderbouwing in het dossier ontbreekt.

4.5. Doeltreffendheid

Er is geen budget voor (langdurige) ziekte of inhuur. Alleen de ruimte binnen de formatiebegroting kan worden ingezet. Omdat de kosten van inhuur gemiddeld een factor 2 hoger zijn dan de all-in loonkosten van werknemers in loondienst, wordt de inzet in uren navenant verlaagd. Zoals de begrotingen van 2009 en 2010 vermelden, betekent dit een aanpassing van de afgesproken prestaties. De prioriteiten worden afgestemd met het College van B&W. In de verantwoording van het College naar de Raad over de bereikte resultaten wordt niet expliciet verwezen naar de consequenties van inhuur.

De rekenkamercommissie wijst er op dat de budgettaire neutraliteit betrekkelijk is. Bijna 70 % van alle inhuurkosten van 2009 en bijna 40% van deze kosten in 2010 werden uitgegeven aan structurele inhuurrelaties. Bij de opstellingen van de begroting calculeren de betreffende afdelingen deze uitgaven als kosten van de betreffende activiteiten in.

Formeel is de bevoegdheid om in te huren gemandateerd aan de teammanager. In het managementteam is de vraag naar alternatieve oplossingen aan de orde. De verdere uitwerking van de afspraken over nut en noodzaak zijn binnen het managementteam geformuleerd.

Geconstateerd wordt dat de afgesproken onderbouwing in meer dan driekwart van de gevallen ontbreekt. Natuurlijk zijn er situaties denkbaar waarin de noodzaak zo evident is, dat ook niet kan worden verwacht dat deze telkens opnieuw expliciet wordt gemaakt. Een voorbeeld mag zijn de vervanging bij receptie en telefooncentrale. Deze functies worden in eerste instantie intern vervangen. Het is alleszins redelijk dat bij een langduriger uitval externe vervanging nodig is.

Anders ligt het echter bij de langdurige uitbesteding van structurele gemeentelijke activiteiten. Voorbeelden zijn de langdurig met externen ingevulde vacatures en de regelmaat waarmee juridische en bouwtechnische expertise (inspectie, aanbesteding en vergunningen) worden ingehuurd. Men mag verwachten dat met enige frequentie nieuwe mogelijkheden binnen de markt worden verkend. Een oriëntatie op nieuwe partners, op samenwerking met andere gemeenten, de afweging van het zelf uitvoeren van werving en selectie, een oriëntatie op nieuwe vormen van arbeidsrelaties ontbreken alle in de agenda en verslagen van het managementteam over de jaren 2009 en 2010.

4.6. Doelmatigheid

Op basis van het ontbreken van evaluaties moet de rekenkamercommissie constateren dat er geen sprake is van een consequente en regelmatige evaluatie van geleverde prestaties of prijs/kwaliteit verhouding. Er vindt geen aanbesteding plaats, waardoor er ook geen meetlat en boeteclausule is.

Halverwege 2010 zijn 2 contracten na een duur van 10 maanden beëindigd omdat de afgesproken prestatie niet werd geleverd. De betrokken bedrijven werden van de shortlist gehaald. Deze ervaring was voor het management aanleiding de werkafspraken inzake inhuur meer aandacht te geven. Het is niet realistisch binnen de resterende onderzochte periode daarvan effecten te verwachten.

Het totale aantal vervangingen voor langdurige ziekte omvat ruim minder dan 3% van de formatie. Het ziekteverzuim in de gemeente Neerijnen blijft achter bij het landelijke gemiddelde van respectievelijk 5,4 en 5,3 % in 2009 en 2010.

4.7. Controlefunctie gemeenteraad

Het beleid inzake inhuur is geheel gemandateerd naar het college van B&W. De kosten van inhuur zijn verdeeld over verschillende kostenposten incl. de formatie. In 2009 en 2010 was sprake van overschrijding van de begrote kosten. De verantwoording hierover vond plaats in het kader van de jaarrekening.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

Uit het onderzoek trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies.

1. Door de organisatie wordt sinds 2008 steeds meer aandacht besteed aan handhaving van de procedures inzake inhuur van derden.
2. In 2009 en 2010 is nog bijna 65% van de 54 inhuurdossiers niet volledig inzichtelijk; veel besluiten worden routinematig buiten het managementoverleg genomen; discussies van evaluatieve aard worden met grote terughoudendheid in de managementverslagen opgenomen; van 3 van de 7 contracten met langdurige inhuur is geen nut en noodzaak afweging of evaluatie in de stukken terug te vinden.
3. Het begrotingskader voor vervanging en inhuur leidt tot aanpassingen van de prestatieafspraken waarover geen expliciete en periodieke verantwoording is terug te vinden in de diverse documenten uit de planning & controlcyclus.
4. Twee contracten werden beëindigd omdat de gevraagde prestaties niet werden geleverd; doordat procedures onvoldoende werden gehandhaafd, werd in beide gevallen slechts na 10 maanden ingegrepen.
5. De rekenkamercommissie is van oordeel dat van nog 2 van de 7 onderzochte langdurige dossiers moet worden betwijfeld of de kosten opwegen tegen de geleverde prestatie. Het betreft hier een eenjarig en een vierjarig contract.
6. Bijna 70 % van alle inhuurkosten van 2009 en bijna 40% van deze kosten in 2010 werden uitgegeven aan structurele inhuurrelaties. Bij de opstellingen van de begroting calculeren de betreffende afdelingen deze uitgaven als kosten van de betreffende activiteiten in. Het budgettaire kader geeft in deze situatie geen aanleiding tot een nut en noodzaak weging. Ook vindt er geen periodieke (b.v. 3-6 maands) evaluatie plaats.
7. Er is geen heldere en eenduidige wijze waarop uitbesteding en inhuur derden moet worden vastgelegd.
8. Werving en inwerkingskosten zijn in een kleine organisatie substantieel. Het is daarom begrijpelijk dat traditie en gewoonte leidend zijn in de dagelijkse praktijk van de inhuur en werving van personeel. Het valt te overwegen tradities en gewoonten met enige frequentie te evalueren en de markt op nieuwe meer optimale mogelijkheden te onderzoeken.

5.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de geconstateerde conclusies doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

1. Informeer de Gemeenteraad tussentijds over de aanpassingen in prestatieafspraken als gevolg van de budgettaire kaders van vervanging.
2. Het is van belang dat meer aandacht wordt besteed aan de opbouw van de inhuurdossiers. Belangrijke onderdelen van de dossier opbouw zijn onder andere de besluitvorming rondom de inhuur, contract met de ingehuurde partij, waarin staat beschreven opdrachtformulering, tijdsduur en uurtarief en evaluatiemomenten.
3. Leg prestatieafspraken in het huurcontract vast op een wijze dat binnen een tijdsbestek van 3 maanden tot een eerste evaluatie kan worden overgegaan. Evalueer op basis van schriftelijke bevindingen. Deze evaluaties zijn onderdeel van het inhuurdossier.
4. Definieer op heldere en eenduidige wijze de categorieën uitbesteding en inhuur derden en zorg dat deze eenduidig in de gehele organisatie worden toegepast.

6. Hoor en wederhoor

6.1. Ambtelijke reactie

De ambtelijke organisatie kunnen zich vinden in de conclusies en de aanbevelingen. Daarom is er nu een procesbeschrijving opgesteld. De besluitvorming en evaluatie wordt nu explicieter aan de orde gesteld in MT overleggen en deze worden nu ook helder vastgelegd in de verslagen. De procesmodel van inhuur van derden is als bijlage opgenomen in dit rapport.

6.2. Bestuurlijke reactie

Vooraf

Er is tijdens het onderzoek contact geweest van MT leden met de leden van de rekenkamer. Het management heeft de contacten als constructief ervaren.

De Rekenkamer heeft een eigen afweging gemaakt en ten dele is de informatie vanuit de ambtelijke organisatie meegenomen in het eind rapport. Dat is uiteraard ter afweging van de Rekenkamer.

Wel is uit de jaarverslaglegging op te maken dat er sprake is van een overschrijding in 2009 van € 42.000,-- en in 2010 een overschot van € 18.500,--.

Vanuit het college van B&W is de insteek om niet op het gehele rapport commentaar te leveren. Wel is door ons de behoefte om kort te reageren op de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5. Zie hieronder per aanbeveling met een reactie van het college in cursief lettertype. Wij zien uiteindelijk het onderzoek en de aanbeveling als een constructieve modus om het presteren van de gemeente Neerijnen verder te verhogen. Wij willen u en de gemeenteraad daarvoor danken.

Conclusies

Uit het onderzoek trekt de rekenkamercommissie de volgende conclusies.

1. Door de organisatie wordt sinds 2008 steeds meer aandacht besteed aan handhaving van de procedures inzake inhuur van derden.

Als reactie op de fors uitgaven en overschrijdingen door inhuur personeel in de jaren 2005/2006 is vanaf 2007 vooral de focus gelegd op de financiële component van inhuur. Ter illustratie hiervan, in 2007 bedroeg de inhuur € 865.000,-- met een formatie van 79 fte.(2011 70 fte) In de afgelopen jaren is met name gestuurd om binnen het beschikbaar gestelde (salaris) budget te blijven. Uit de rekeningen 2009/2010 is gebleken dat dit gelukt is. Minder duidelijke aandacht is besteed aan prestatieafspraken, dossiervorming en evaluatie. Deze punten zijn nu wel in de procesbeschrijving opgenomen. Deze procesafpraak is inmiddels vastgelegd.

2. In 2009 en 2010 is nog bijna 65% van de 54 inhuurdossiers niet volledig inzichtelijk; veel besluiten worden routinematig buiten het managementoverleg genomen; discussies van evaluatieve aard worden met grote terughoudendheid in de managementverslagen opgenomen; van 3 van de 7 contracten met langdurige inhuur is geen nut en noodzaak afweging of evaluatie in de stukken terug te vinden.

De definitie van inhuur is breed geformuleerd. Er is sprake van inhuur van Rivierenland op het terrein van milieu. Dat wordt niet in een dossier inhuur vastgelegd, maar wel vastgelegd op een zaaknummer in DECOS. Dat is feitelijk een werkafpraak. Hetzelfde geldt voor inhuur van expertise bij het opstellen van een bestemmingsplan. Deze activiteiten worden ingekocht op basis van de nota inkoop en aanbesteding. Het betreffen specialistische werkzaamheden bij bijvoorbeeld de vergunningverlening of actualisatie van bestemmingsplannen. Dat is alleen gedocumenteerd in ons DECOS archief.

Ook wordt er ingehuurd bij derden en betreft het een vervanging van een vertrokken medewerker of een lastig vervulbare vacature. De inhuur van zo'n functionaris wordt afgestemd en gevolgd door het MT. Echter dat is ook door het MT aangegeven aan de onderzoekers. Deze inhuurbesluiten en evaluaties worden vooral impliciet gevolgd. Voortaan wordt het wel expliciet vastgelegd in een dossier, althans wat de inhuur betreft bij vervanging langer dan twee maanden of bij vervanging ter afhandeling van een afgebakende vraagstelling of project.

3. Het begrotingskader voor vervanging en inhuur leidt tot aanpassingen van de prestatieafspraken waarover geen expliciete en periodieke verantwoording is terug te vinden in de diverse documenten uit de planning & control cyclus.

In het MT is de lijn dat we de voornemens afhandelen binnen de gestelde termijnen. Deze voornemens worden in de P&C cyclus gerapporteerd tijdens voorjaar- en najaarsnota en de bij de vaststelling van de jaarrekening. Daarbij is de afspraak dat er overschrijdingen tijdig worden gerapporteerd aan B&W en aan de Raad. Wordt er binnen de beschikbare kaders gehandeld, dan is sprake van uitvoering binnen de beschikbare financiële middelen.

4. Twee contracten werden beëindigd omdat de gevraagde prestaties niet werden geleverd; doordat procedures onvoldoende werden gehandhaafd, werd in beide gevallen slechts na 10 maanden ingegrepen.

Er is inderdaad één contract opgezegd door de gemeentesecretaris na een tijdelijke waarneming binnen één van de teams. Wel is het zo dat er binnen het team Bouwen & Wonen door de gemeentesecretaris is ingegrepen bij een ingehuurde medewerker. Dat langjarige inhuurcontract is beëindigd wegens onvoldoende prestaties.

5. De rekenkamercommissie is van oordeel dat van nog 2 van de 7 onderzochte langdurige dossiers moet worden betwijfeld of de kosten opwegen tegen de geleverde prestatie. Het betreft hier een eenjarig en een vierjarig contract.

Het vierjarige contract zal worden beëindigd en dat is medio 2011 al besloten. Voortaan willen we dat onderbrengen bij de werkload van de reguliere bezetting. Hiervoor worden taakverschuivingen door gevoerd en er zal op een later moment worden beoordeeld of het haalbaar blijkt te zijn.

6. Bijna 70 % van alle inhuurkosten van 2009 en bijna 40% van deze kosten in 2010 werden uitgegeven aan structurele inhuurrelaties. Bij de opstellingen van de begroting calculeren de betreffende afdelingen deze uitgaven als kosten van de betreffende activiteiten in. Het budgettaire kader geeft in deze situatie geen aanleiding tot een nut en noodzaak weging. Ook vindt er geen periodieke (b.v. 3-6 maands) evaluatie plaats.

Dat vindt wel degelijk plaats in de teams en binnen het MT, echter dat is te weinig expliciet. Insteek blijft altijd de doelmatigheid van de inhuur en de beoordeling daarvan is aan het betreffende MT lid. De doelmatige besteding van de middelen en de efficiency van de organisatie is een continu aandachtspunt binnen de ambtelijke organisatie. Is ook aantoonbaar in het terugbrengen van de externe inhuur, zie daarvoor de vergelijking in 2007 en 2010. Wat ook kan worden gemeld over de reductie in de reguliere formatie.

De waarneming in de besteding van de middelen in 2009 en 2010 is dat de verhouding uitbesteding en inhuurderden, vanwege vacatures en ziekte een beeld laat zien van 60% / 40 % (ziekte/vervanging).

7. Er is geen heldere en eenduidige wijze waarop uitbesteding en inhuur derden moet worden vastgelegd.

Er is direct na de bespreking in juli 2011 met de onderzoekers van de rekenkamer onderkend dat zij een helder attentiepunt naar voren hebben gebracht. Voor het MT een duidelijke aanleiding om het proces van inhuur van derden vast te leggen en te evalueren op de afgesproken periodieke momenten. Eveneens wordt een duidelijke opdrachtschrijving opgesteld waar het gaat om een belangrijke inhuur. Dus niet op secretariaatsniveau of een vervanging bij de telefoon- en receptie. De procesbeschrijving treft u als bijlage aan.

8. Werving en inwerkingskosten zijn in een kleine organisatie substantieel. Het is daarom begrijpelijk dat traditie en gewoonte leidend zijn in de dagelijkse praktijk van de inhuur en werving van personeel. Het valt te overwegen tradities en gewoonten met enige frequentie te evalueren en de markt op nieuwe meer optimale mogelijkheden te onderzoeken.

Dat is een goede suggestie. De verwachting is dat een entree van vergaande samenwerking ook een prima moment kan zijn om routinematige gebruiken nog eens te vergelijken met de verschillende partijen en organisaties.

6.3. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Neerijnen is verheugd dat het College van Burgemeester en Wethouders het rapport van de rekenkamercommissie opvat als een aanzet om te komen tot een meer samenhangende visie en daarbij behorend beleid.

We hopen dat de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie daarbij behulpzaam zullen zijn.

7. Bijlagen

7.1. Procesmodel Inhuur van derden