



Inhuur van derden door de gemeente Harlingen

Een onderzoek in opdracht van de
Rekenkamercommissie Harlingen

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	5
2	Achtergrond	7
2.1	Afbakening	7
2.2	Vraagstelling	8
3	Onderzoeksopzet	11
4	Feitenrelaas en analyse	13
4.1	Rechtmatigheid en transparantie	13
4.2	Doeltreffendheid	20
4.3	Doelmatigheid	25
4.4	Conclusies en aanbevelingen	28
5	Normenkader	31
6	Bestuurlijke reactie	34
7	Nawoord	36
Bijlagen		
	Bijlage 1 Overzicht van geraadpleegde documenten	37
	Bijlage 2 Overzicht van betrokken personen	39

1 Samenvatting

De opdracht

De rekenkamercommissie Harlingen heeft in de tweede helft van 2013 een onderzoek laten uitvoeren naar de inhuur van derden door de gemeente. Het onderwerp speelt al langer binnen de gemeente en wordt nogal eens eenzijdig belicht. Hoe de inhuur van derden feitelijk in elkaar steekt wat betreft de motivatie, omvang, aard, kosten en opbrengsten, is niet bekend. Dit onderzoek geeft de rekenkamercommissie inzicht in de rechtmatigheid, transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van derden door de gemeente Harlingen.

Onderzoeksaanpak

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek, dat werd uitgevoerd over de periode 2010 – 2012, luidt: in hoeverre is de inhuur van derden in de gemeente Harlingen rechtmatig, transparant, doeltreffend en doelmatig? Het onderzoek heeft betrekking op alle door de gemeente ingehuurd externen.

Het onderzoek is opgedragen aan bureau Panteia te Zoetermeer en is uitgevoerd in een aantal onderdelen. In de eerste stap van het onderzoek werden de gemeentelijke verordeningen ten aanzien van de inhuur van derden bestudeerd en is er een kwantitatieve analyse gemaakt van de kosten. Vervolgens werden afdelingsmanagers en teamleiders geïnterviewd en is er een groepsgesprek geweest met de fractievoorzitters van de in de raad vertegenwoordigde partijen, waarbij ook de burgemeester aanwezig was. Ook is een steekproef genomen van 15 inhuurdossiers, die onderzocht werden op de aanwezigheid van bewijzen voor het opvolgen en naleven van de afgesproken procedures.

De bevindingen vanuit het onderzoek zijn getoetst aan een normenkader en vastgelegd in dit rapport.

Bevindingen

De inhuur van derden gebeurt in de gemeente Harlingen rechtmatig. De feitelijke inhuur van derden verloopt conform de regels en afspraken die met elkaar gemaakt zijn. Dit geldt voor de jaren 2011 en 2012; in 2010 was de procedure 'Aanvraag inhuur derden' nog niet ingevoerd. De gemeente heeft in de periode 2010-2012 grote vooruitgang geboekt bij het inhuren van derden. Zij heeft de transitie gemaakt van 'ad hoc inhuren' naar 'verantwoord inhuren'.

Binnen de gemeente wordt de procedure 'Aanvraag inhuur derden' nageleefd. De procedure is ingesteld om de kostenkant van de externe inhuur te bewaken (betrokkenheid en akkoord van Financiën) en de kwaliteit van de inhuur te verhogen (betrokkenheid en akkoord van P&O). Dit betekent onder meer dat de inhuur zorgvuldig afgewogen wordt.

De informatievoorziening over externe inhuur aan de Raad is beperkt. De Raad ontvangt alleen bij bijzonderheden specifieke informatie over externe inhuur of wanneer zij zelf daarom vraagt. De basis voor transparantie is wel aanwezig. Financiën heeft de kosten op elk moment beschikbaar en voor intern gebruik worden detailoverzichten gemaakt.

De dossiervorming rond externe inhuur is in de periode 2010-2012 flink verbeterd. Er zijn bij P&O dossiers per ingehuurde kracht aanwezig, maar de inhoud en opbouw ervan variëren nog sterk. De dossiers zijn in de loop van de onderzoeksperiode steeds vollediger geworden.

De inhuur van derden bij de gemeente Harlingen is doeltreffend als gekeken wordt naar de werkzaamheden waarvoor externe krachten worden aangetrokken. Het gaat

dan om de continuïteit van de reguliere werkzaamheden bij uitval van het vaste personeel, om seizoenpieken op te vangen en om kennis/vaardigheden die een kleine gemeente als Harlingen niet zelf in huis kan hebben.

Of de inhuur in alle gevallen doeltreffend is, kan op basis van dit onderzoek niet vastgesteld worden. Hiervoor zijn niet alleen helder omschreven opdrachten nodig, maar ook voortgangs- en evaluatiegesprekken. Dergelijke gesprekken worden in Harlingen afhankelijk van de afdeling en soort opdracht gehouden. Vanuit de gemeente is hiervoor geen structuur opgelegd.

De inhuur van derden kan als doelmatig bestempeld worden. Bouwstenen voor deze conclusie zijn het 'mean & lean'-handelen, de permanente bewaking van de kosten en de prijsonderhandelingen met de bureaus.

Aanbevelingen

De gemeente Harlingen kunnen we op grond van dit onderzoek de volgende aanbevelingen meegeven:

- Informeer de Raad pro actief door middel van het aanreiken van enkele kengetallen over de inhuur van derden. Het gaat dan bijvoorbeeld over de totale omvang van de externe inhuur in een jaar en het aandeel hiervan in de totale personeelskosten van de gemeente. In de jaarstukken (begroting en jaarrekening) kan een alinea over de inhuur van derden worden toegevoegd.
- Organiseer structureel voortgangs- en evaluatiegesprekken met extern ingehuurde krachten. Dit verhoogt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe inhuur. Van deze gesprekken dienen verslagen in de dossiers te worden opgenomen. Daarnaast dient meer aandacht te worden geschonken aan de overdracht van kennis en vaardigheden door externe krachten, die de gemeente aan het einde van de contractperiode verlaten. Een en ander dient te worden vastgelegd in gestandaardiseerde dossiers van de extern ingehuurde krachten. Ten behoeve van de dossieropbouw dienen de afdelingen scherper te worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om relevante gegevens tijdig en volledig bij P&O aan te leveren.
- Tot slot kan de begroting van de externe inhuur verbeterd worden door niet meer automatisch uit te gaan van 'het vaste bedrag uit het verleden', maar uit te gaan van de te verwachten werkzaamheden per afdeling in relatie tot de beschikbare vaste medewerkers. De begroting voor de inhuur van externen zou moeten voortvloeien uit een integraal (bedrijfsvoerings)plan van de gemeente.

2 Achtergrond

De rekenkamercommissie Harlingen heeft in de tweede helft van 2013 een onderzoek laten uitvoeren naar de inhuur van derden door de gemeente. Het onderwerp speelt al langer binnen de gemeente en wordt nogal eens eenzijdig belicht. Het algemeen heersende beeld dat externe inhuur zoveel mogelijk moet worden vermeden omdat het (te) duur is, lijkt ook in Harlingen aanwezig te zijn. Hoe de inhuur van derden feitelijk in elkaar steekt wat betreft de motivatie, omvang, aard, kosten en opbrengsten, is niet bekend. Daarom wil de rekenkamercommissie inzicht hebben in de rechtmatigheid, transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van derden door de gemeente Harlingen.

In dit rapport zijn de bevindingen uit het onderzoek '*Inhuur van derden Gemeente Harlingen*' vastgelegd. Het onderzoek heeft betrekking op de inhuur van derden in de periode 2010 tot en met 2012.

2.1 Afbakening

Onder inhuur van derden of externe inhuur wordt hier verstaan:

Tijdelijke inhuur van personeel en diensten van derden voor taken die de gemeente in principe ook zelf zou kunnen vervullen, maar waar de gemeente niet zelf in heeft voorzien.

Er worden vier categorieën van externe inhuur onderscheiden (op basis van de reden voor externe inhuur). De categorieën zijn:

1. *Voortkomend uit de rolopvatting van de gemeente*
Inhuur ten behoeve van een benodigde flexibele schil, die samen met de relatief kleine vaste formatie het werk van de gemeente uitvoert. Deze inhuur past bij een gemeente die zich wil toeleggen op een regiefunctie.
2. *Specialistische kennis, vaardigheden en capaciteit*
Inhuur om kennis, kunde en/of capaciteit in huis te halen, waarover de gemeente niet zelf beschikt en waarvoor het geen vaste functie wil creëren. Het kan hier gaan om kennis, kunde of capaciteit voor specifieke onderzoeken of projecten, voor adviezen, tijdelijke juridische of financiële expertise of projectmanagement en procesbegeleiding.
3. *Vervanging / ad interim*
Inhuur in verband met de (tijdelijke) afwezigheid van een vaste medewerker van de gemeente, bijvoorbeeld wegens ziekte, zwangerschap, langdurig verlof en dergelijke. Of als er op een bepaald moment voor een functie geen geschikte kandidaten zijn te vinden. Ook het inschakelen van interim-management kan hieronder vallen, voor zover het gaat om de tijdelijke vervulling van een reguliere formatieplaats (bijvoorbeeld omdat het niet lukt om de functie tijdig op te vullen).
4. *Piekdrukke*
Inhuur om werkzaamheden te verrichten die alleen gedurende een bepaalde piekperiode nodig zijn, waardoor er voor deze functie geen vaste formatieplaats wordt vrijgemaakt.

Alle tijdelijke externe inhuur door de gemeente Harlingen wordt betrokken in het onderzoek.

2.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de inhuur van derden in de gemeente Harlingen rechtmatig, transparant, doeltreffend en doelmatig?

Uit de centrale onderzoeksvraag vloeien deelvragen voort die ingaan op de kaderstelling, de feitelijkheden en naleving van de regels en procedures, en de doelmatigheid, doeltreffendheid en transparantie van de inhuur van derden.

Hieronder zijn de vragen geformuleerd, waarop het onderzoek antwoord geeft:

Rechtmatigheid en transparantie

1. Wat is het vigerende beleid van de gemeente Harlingen voor de inhuur van derden?
2. Welke regels en procedures hanteert de gemeente voor de inhuur van derden?
3. In hoeverre worden deze regels en procedures nageleefd?
4. Hoe ziet de registratie en dossiervorming rond de inhuur van derden eruit?
5. Op welke wijze worden de hiermee gemoeide kosten bijgehouden?
6. Op welke wijze worden deze kosten onderbouwd in de begroting en jaarrekening?
7. Op welke wijze wordt aan de gemeenteraad verantwoording afgelegd over de inhuur van derden?

Doeltreffendheid

8. Welke doelen heeft gemeente Harlingen ten aanzien van externe inhuur?
9. Voor welke taken worden derden ingehuurd?
10. In hoeverre is bij aanvang van de inhuur duidelijk wat het beoogde resultaat moet zijn (volgens het SMART-principe)?
11. Wordt de inhuur van derden achteraf geëvalueerd?
12. In hoeverre worden de vooraf gestelde doelen gerealiseerd?

Doelmatigheid

13. Hoe verhoudt de feitelijke inhuur van derden zich tot de geraamde inhuur van derden in de jaren 2010, 2011 en 2012?
 - Wat zijn de geraamde omvang, aard en kosten van de externe inhuur, verdeeld naar de onderscheiden inhuurcategorieën?
 - Hoe verhouden de geraamde omvang, aard en kosten van externe inhuur zich tot de feitelijke omvang, aard en kosten?
 - Blijven de kosten binnen de vooraf opgestelde begroting?
14. Welke regels en procedures worden gevolgd om waarborgen te scheppen voor een doelmatige inhuur van derden?
 - Zijn bijvoorbeeld alternatieven overwogen?
 - Is gebruik gemaakt van raamcontracten?
 - Is vooraf duidelijkheid over de benodigde duur van de inhuur?
15. Is er vooraf duidelijkheid over de dekking van de kosten van de inhuur van derden?
16. Ten laste van welke budgetten zijn deze kosten gekomen?
17. Op welke wijze vindt kostenbewaking plaats?

Conclusies en aanbevelingen

18. Welke conclusies kunnen getrokken worden over de rechtmatigheid, transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van derden?
19. Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente Harlingen gegeven worden om de rechtmatigheid, transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van derden te verbeteren?

3 Onderzoeksozet

In het onderstaande schema is de gefaseerde opzet van het onderzoek met de uit te voeren activiteiten en de beoogde resultaten weergegeven.

Fasen		Activiteiten	Resultaten
Fase 1	Start-bijeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> - Startoverleg Rekenkamercommissie en Gemeente Harlingen - Bespreking onderzoeksozet en normenkader - Uitwisseling van documenten en gesprekspartners voor de interviewronde 	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken over planning, communicatie - Input voor normenkader - Aangeleverde documentatie en selectie van interviewpartners - Draagvlak bij de gemeente
Fase 2	Gegevensverzameling	<ul style="list-style-type: none"> - Documentanalyse - Kwantitatieve inventarisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstructie van het beleid en de procedures - Beeld van de omvang, aard en 'afdelingen' van externe inhuur
Fase 3	Interviewronde & Groepssessie met de Raad	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen checklist en protocol voor de interviews en het groepsgesprek - Uitvoering interviews en groepsgesprek - Verslaglegging - Verificatie van de interviewverslagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht in processen: besluiten, doelen, (raam)contracten, evaluaties, etc. - Inzicht in naleving van regels en procedures - Inzicht in registratie en dossiervorming - Inzicht in informatievoorziening aan de raad - Geaccordeerde interviewverslagen
Fase 4	Dossieronderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - Doornemen van individuele inhuurdossiers bij de gemeente - Vastleggen van de inhoud ervan 	<ul style="list-style-type: none"> - Feitelijke 'bewijsvoering' voor de naleving van regels en procedures
Fase 5	Analyse & Rapportage	<ul style="list-style-type: none"> - Overall analyse en toetsing van de bevindingen aan het normenkader - Opstellen rapportage 	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht in rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en transparantie van externe inhuur - Nota van bevindingen

Een toelichting op de verschillende fasen:

Fase 1: Startbijeenkomst

Het onderzoek is gestart met een overleg met de rekenkamercommissie Harlingen en een vertegenwoordiging van de gemeente Harlingen. Tijdens dit startoverleg zijn de volgende zaken afgestemd: de inhoudelijke opzet en planning van het onderzoek, de toegang tot relevante documentatie en gegevens, de selectie van de te interviewen personen en het normenkader.

Fase 2: Gegevensverzameling

De *documentanalyse* is gericht op het beleid, de regels en afspraken, maar ook op de ambtelijke en bestuurlijke processen rondom de inhuur van derden. Het geeft een eerste beeld van de situatie in Harlingen.

Dit eerste beleidsbeeld is gevolgd door een *kwantitatieve inventarisatie* van de externe inhuur zelf. De omvang en aard van de externe inhuur is in kaart gebracht aan de hand van gegevens die door de gemeente zijn verstrekt:

- Begrotingen en jaarrekeningen, waaruit de totale omvang en financiële kant van de externe inhuur blijkt;
- Kosten van de vaste formatie per afdeling over de jaren 2010, 2011 en 2012;
- Kosten van de externe inhuur per afdeling en functie over de jaren 2010, 2011 en 2012.

De inventarisatie laat zien waar het zwaartepunt van de externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie ligt en waar welk type inhuur plaatsvindt. Met behulp van deze informatie zijn de gesprekspartners voor de volgende fase geselecteerd.

Fase 3: Interviewronde & Groepssessie met de Raad

Er zijn 5 face-to-face *interviews* gehouden met afdelingsmanagers en teamleiders van de gemeente Harlingen. Inhoudelijk borduren de interviews voort op de informatie die uit de gegevensverzameling en eerste analyse van de inhuur van derden is verkregen. Centrale onderwerpen waren de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijke beleid met betrekking tot de inhuur van derden. Ook de strategie van de gemeente ten aanzien van HRM en de invulling van haar werkgeverschap kwamen als aanverwante onderwerpen aan de orde. Van de interviews zijn verslagen gemaakt, die ter verificatie voorgelegd zijn aan de betreffende gesprekspartners.

De interviewronde is aangevuld met een *groepsgesprek* met de fractievoorzitters uit de raad en de burgemeester. Centrale onderwerpen tijdens deze sessie waren de informatiebehoefte van de raad, de informatieverstrekking vanuit het college en de betrokkenheid van de raad bij externe inhuur.

Fase 4: Dossieronderzoek

In deze fase is een aantal inhuurdossiers doorgenomen. In een inhuurdossier zijn alle relevante documenten per ingehuurde kracht gebundeld. De dossiers zijn door het onderzoeksbureau bij de afdeling P&O gecheckt op de aanwezigheid van documenten waaruit af te lezen is of aan alle regels en afspraken voor het inhuren van derden is voldaan.

Vanwege het grote aantal dossiers over een periode van 3 jaar is een steekproef van 15 dossiers getrokken. Hiervoor zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- spreiding over de afdelingen met de meeste externe inhuur: Ruimtelijke Zaken, Publiekszaken en Bedrijfsvoering;
- spreiding van de jaren 2010, 2011 en 2012;
- spreiding van de inhuurdossiers naar de onderscheiden categorieën.

Voordeel van deze steekproefsgewijze methode van het inzien van individuele dossiers is dat de doelmatigheid van het geheel én van de individuele trajecten goed in beeld gebracht kan worden.

Fase 5: Analyse & Rapportage

De verzamelde informatie is samengebracht en vervolgens geanalyseerd aan de hand van het normenkader (toetsing). Alle onderzoeksvragen zijn beantwoord en vastgelegd in dit rapport.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten.

In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle personen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

4 Feitenrelaas en analyse

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit het onderzoek weergegeven. Het betreft een feitenrelaas en de beantwoording van de onderzoeksvragen zoals die door de rekenkamercommissie Harlingen zijn gesteld.

4.1 Rechtmatigheid en transparantie

Wat is het vigerende beleid van de gemeente Harlingen voor de inhuur van derden?

De 'Procedure aanvraag inhuur derden' uit december 2011 geldt als vigerend beleid voor de inhuur van derden. In het 'Advies Management Team' van april 2011 staat dat toentertijd deze procedure werd vastgesteld, maar dat voor die tijd geen kaders aangaande externe inhuur aanwezig waren.

Het 'Advies Management Team' stelt dat de procedure dient tot het regelen van de verantwoordelijkheden binnen de besluitvorming rond inhuur van externen. Bovendien beoogt het de deskundige toetsing vanuit stafafdelingen, zoals Financiën en P&O, te regelen zodat financiële risico's in beeld zijn en zijn gedekt, en eventuele arbeidsrechtelijke risico's kunnen worden voorkomen.

Behalve de genoemde procedure is ook het 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid Harlingen' (mei 2008) van kracht. Hierin zijn onder andere de juridische kaders van relevante Europese en nationale wetgeving vastgelegd, waarbinnen alle inkoop- en aanbestedingstrajecten moeten plaatsvinden.

Welke regels en procedures hanteert de gemeente Harlingen voor de inhuur van derden?

Elke nieuwe inhuur moet conform de 'Procedure aanvraag inhuur derden' verlopen. Verlenging van inhuur die niet binnen een eerder gedane aanvraag past, dient opnieuw volgens deze procedure te lopen. Aanvragen lopen tot 31 december van het desbetreffende jaar, doorlopende inhuur moet vanaf 1 januari telkens opnieuw worden aangevraagd.

De procedure maakt een onderscheid in verschillende typen inhuur:

- inhuur ten laste van vacatureruimte;
- inhuur ten laste van projecten (investeringsprojecten en grondexploitaties);
- inhuur ten laste van het frictiebudget;
- inhuur in verband met vervanging langdurige ziekte ten laste van het structurele P&O budget;
- inhuur extra werkzaamheden ten bate van programmabegroting.

De inhuur kan op twee manieren worden verantwoord in de financiële administratie, namelijk ten laste van a) kostenplaats van de betreffende afdeling en b) het product (rechtstreeks). De manier wordt bepaald in overleg met het team Financiën. Met dit team wordt ook besproken uit welk budget de inhuur bekostigd wordt en welke stappen er verder genomen moeten worden (BTW, VAR verklaring, begrotingswijziging).

De 'Procedure aanvraag inhuur derden' heeft twee stappenschema's (A en B) die doorlopen moeten worden, afhankelijk van de aard en dekkingsmiddelen van de inhuur.

Stappenplan A (bevoegdheid afdelingsmanager)

Dit betreft inhuur binnen het vacaturebudget van de betreffende afdeling of team. Ook valt hieronder de inhuur ten behoeve van projecten waarvoor concrete dekkingsmiddelen aanwezig zijn. Voor deze externe inhuur neemt het afdelingshoofd verantwoordelijkheid.

Stappen:

1. Afdelingshoofd besluit tot aanvraag inhuur.
2. Afdelingshoofd zet bij P&O inhuurvraag uit of start zelf dit proces waarbij P&O wel dient te worden geïnformeerd (stappen 3,4,5).
3. P&O vraagt offertes aan bij verschillende dienstverleners. Richtsnoer hierbij is:
 - Functies tot schaal 8 worden bij voorkeur via payroll georganiseerd;
 - Functies van schaal 9 tot 13 bij voorkeur via Werken in Friesland/inhuur Friesland;
 - Functies vanaf schaal 14 via meer specialistische bureaus.
4. Afhankelijk van de gemaakte keuze informeert P&O het afdelingshoofd over CV's en geeft advies voor de definitieve keuze.
5. Afdelingshoofd voert (eventueel) gesprekken met kandidaten.
6. Afdelingshoofd vult formulier 'aanvraag inhuur derden' in na keuze en levert deze in bij P&O.
7. P&O & Financiën controleren het formulier rechtspositioneel, formatief en budgettair.
8. P&O geeft akkoord door aan afdelingshoofd en eventueel advies voor vervolg.
9. Administratief medewerker P&O nummert en archiveert inhuurformulier na akkoord in het contractarchief en muteert digitaal het contractenregister.
10. Afdelingshoofd informeert secretaris-directeur via regulier overleg.

Stappenplan B (bevoegdheid secretaris-directeur)

Het betreft hier inhuur buiten de reguliere formatie van de afdelingen. Hierbij kan gedacht worden aan onvoorziene, urgente inhuur van specifieke deskundigheid en vaardigheid vanuit overstijgend organisatorisch, bestuurlijk en politiek belang.

Stappen:

1. Secretaris-directeur besluit tot aanvraag inhuur.
2. Secretaris-directeur zet bij P&O inhuur vraag uit of start zelf dit proces (stappen 3,4,5).
3. P&O vraagt offertes aan bij verschillende dienstverleners. Richtsnoer hierbij is:
 - Functies tot schaal 8 worden bij voorkeur via payroll georganiseerd;
 - Functies van schaal 9 tot 13 bij voorkeur via Werken in Friesland/inhuur Friesland;
 - Functies vanaf schaal 14 via meer specialistische bureaus.
4. Afhankelijk van de gemaakte keuze informeert P&O de secretaris-directeur over CV's en geeft advies voor de definitieve keuze.
5. Secretaris-directeur voert (eventueel) gesprekken met kandidaten of delegeert dit naar de lijnverantwoordelijke.
6. Secretaris-directeur vult formulier 'aanvraag inhuur derden' in na keuze en levert deze in bij P&O.

7. P&O controleert formulier rechtspositioneel, formatief en (met behulp van financiën) budgettair.
8. P&O levert het formulier aan bij de secretaris-directeur.
9. Secretaris-directeur levert na beoordeling formulier aan bij P&O en zorgt voor terugkoppeling naar het afdelingshoofd.
10. Administratief medewerker P&O nummert en archiveert aanvraag eventueel met besluit van college of secretaris-directeur en zorgt voor een afschrift richting het afdelingshoofd.

In hoeverre worden deze regels en procedures nageleefd?

Door de komst van de procedure gebeurt het inhuren van derden door Harlingen steeds bewuster. Voorheen werd veel op ad hoc basis ingehuurd en werden de totale kosten voor de organisatie pas aan het einde van het jaar zichtbaar. In enkele gevallen wordt nog wel eens op deze wijze ingehuurd.

Harlingen volgt bij capaciteitstekorten het principe van *'mean & lean'*. Dit wil zeggen dat eerst door de afdelingsmanager of teamleider wordt gekeken of er binnen de organisatie capaciteit vrij gemaakt kan worden. Is dat niet mogelijk, dan wordt extern ingehuurd. Hierbij wordt ook gekeken of er bij een van de buurgemeenten capaciteit beschikbaar is. De slaagkans van deze inhuur neemt volgens de geïnterviewde afdelingsmanagers en teamleiders af. Dit omdat bij de meeste gemeenten de ruimte om uit te lenen er wel uit is. Daarnaast zorgt de (bestuurlijke) herschikking van de gemeenten in Fryslân ervoor dat de beschikbare capaciteit in eigen huis hard nodig is.

De afweging om extern in te huren gebeurt in samenspraak met P&O. Vervolgens wordt er gewerkt volgens het aangegeven stappenplan: er worden offertes bij meerdere bureaus aangevraagd, de CV's van de kandidaten worden vergeleken, er wordt met de kandidaten gesproken en uiteindelijk vindt de definitieve keuze plaats. Tijdens deze stappen vindt regelmatig overleg tussen afdelingsmanager en P&O plaats. De inbreng van P&O wordt door de afdelingsmanagers positief ervaren in de zin dat CV's nu gezamenlijk worden bekeken en de juiste match gevonden wordt. Bij aanvang van de procedure was het voor sommige afdelingsmanagers en teamleiders wel even wennen aan de adviserende rol van P&O. Zij zagen dit namelijk als een beperking van hun bewegingsvrijheid, maar nu wordt de meerwaarde van P&O (waaronder de expertise en kijk op de organisatie als geheel) ook door hen ingezien. De stappen 1 t/m 5 worden op dit moment nageleefd. Dit kan echter niet gezegd worden voor de gehele onderzoeksperiode 2010-2012. In 2011 is de procedure ingevoerd, maar de doorwerking ervan op de werkvloer heeft een aanloopperiode nodig gehad. Dit blijkt uit zowel de interviewronde als het dossieronderzoek. De dossiers zijn completer naarmate de tijd verstrijkt.

Na het vinden van de juiste match wordt het formulier *'Aanvraag inhuur derden'* door de afdelingsmanager of teamleider ingevuld, waarna het formulier door P&O en Financiën ondertekend wordt; zij controleren de voorgenomen inhuur rechtspositioneel, formatief en budgettair. Ten opzichte van de periode vóór de invoering van de procedure betekent dit, dat de kosten van de inhuur van derden gedekt zijn uit vacaturegelden of anderszins. Door de continue monitoring door Financiën (meegebracht door de procedure) behoren niet passende uitgaven tot het verleden. Als zich wijzigingen voordoen, dan stelt Financiën een begrotingswijziging op.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de dossiers van 2012 en een deel van 2011 de ingevulde formulieren *'Aanvraag inhuur derden'* bevatten. De formulieren zijn door

P&O én Financiën ondertekend en hiermee is aangegeven, dat de bedoelde controles inderdaad zijn uitgevoerd. Ook voor een verlenging van de inhuurperiode worden de formulieren 'Aanvraag inhuur derden' gebruikt en ondertekend door de verantwoordelijken.

P&O zorgt voor een terugkoppeling naar de afdelingsmanager en de archivering. De gemeente beschikt (nog) niet over een digitaal contractenregister zoals bedoeld in stap 9, maar houdt wel inhuurdossiers bij zodat alle bindende afspraken per extern ingehuurde kracht geraadpleegd kunnen worden.

Er vinden binnen de gemeentelijke organisatie reguliere overleggen plaats tussen de afdelingsmanagers, teamleiders - inclusief P&O en Financiën - en de gemeentesecretaris over de externe inhuur. De stand van zaken per afdeling wordt hierin besproken, die is vastgelegd in een overzicht 'Inhuur derden 2013'. Dit overzicht hebben wij ingezien. Het bevat per ingehuurde kracht het betrokken bureau, de afdeling, de functie, de periode, het uurtarief, uren per week, de kosten en een omschrijving van de kostendekking.

Hoe ziet de registratie en dossiervorming rond de inhuur van derden eruit?

Vanuit P&O wordt bij het lijnmanagement een goede dossiervorming van externe inhuur gestimuleerd. De invoering van de procedure 'Aanvraag inhuur derden' heeft ervoor gezorgd, dat de dossiervorming bij de gemeente flink is verbeterd, maar Harlingen heeft nog niet alle dossiers in de gewenste staat. P&O geeft aan dat hoe verder we teruggaan in de tijd des te minimaler de dossiervorming is.

In het gemeentelijke archief bij het onderdeel Documentaire Informatie Voorziening zijn mappen te vinden met de inhuur van 2010 / 2011 (of langer geleden). De inhuur van 2012 / 2013 is gearchiveerd bij de afdeling P&O. P&O houdt per afdeling een map bij met betrekking tot de inhuur van derden. Deze map is onderverdeeld met tabbladen die de relevante stukken van de inhuur onderscheiden. Daarnaast registreert P&O de inhuur van derden in een Excelbestand. Op dit moment wordt gewerkt aan het invoeren van de gegevens over de inhuur van derden in het personeelsinformatiesysteem. Daarnaast wordt gewerkt aan een digitaal contractenregister. De status van dit register is bij geen van de geïnterviewde personen bekend.

Voor dit onderzoek hebben we 15 dossiers van verschillende ingehuurde krachten, verspreid over de periode 2010-2012, opgevraagd en ter plaatse ingezien. Uit dit dossieronderzoek blijken de volgende feiten:

- De inhoud van de 15 dossiers verschilt sterk. Soms zijn de dossiers compleet met het ingevulde formulier 'Aanvraag inhuur derden', offertes, sollicitatiebrieven, CV's, VAR's, identiteitsbewijzen, briefwisseling met betrokken bureau(s), interne e-mails over inhuurconstructie en -perioden, prijsafspraken, contracten, verlengingen, nieuwe aanvraagformulieren, verslag functioneringsgesprekken en dergelijke. En soms is er sprake van een incompleet dossier, waarin alleen de offertes aanwezig zijn of een verlengingsbrief met contract en opdrachtbevestiging. Volgens P&O ligt de reden van deze variatie in de praktijk dat de informatie moeizaam vanuit het lijnmanagement naar de stafafdeling komt. De stafafdeling spreekt op haar beurt het lijnmanagement er niet scherp op aan.

- De gemeente gaat prijs- en kostenbewust te werk. Uit diverse dossiers blijken prijsonderhandelingen. Zo liggen de door de bureaus aangeboden tarieven vaak hoger dan die in de afgesloten contracten. Ook uit mailwisselingen blijkt dat medewerkers gewaardeerd worden om hun onderhandelingstactiek. Uit andere dossiers blijkt bijvoorbeeld dat de gemeente verschillende inhuurconstructies - al of niet ter overbrugging naar een vast dienstverband - tegen elkaar afweegt om zo economisch voordeligst uit te zijn. Een paar keer troffen we aan dat advies van het College is ingewonnen om dekking te krijgen voor extra kosten of dat de raad moest besluiten over een tijdelijke vacature.
- Aan de afspraak dat Financiën en P&O altijd de aanvragen voor externe inhuur rechtspositioneel, formatief en budgettair controleren en goedkeuren lijkt te worden voldaan. De formulieren 'Aanvraag inhuur derden' die we in de dossiers aangetroffen hebben, waren alle ondertekend door Financiën en P&O.¹
- Verlengingen van contracten komen regelmatig voor. Dit is volgens de procedure gedocumenteerd. Werkzaamheden, periode en tarieven worden opnieuw aan de orde gesteld, zo blijkt uit de stukken.
- Er zijn meerdere CV's en offertes van bureaus aangetroffen, wat getuigt van een zorgvuldig handelen. Of dit bij alle inhuur van derden gebeurt, hebben we met het dossieronderzoek niet kunnen vaststellen. Bewijsstukken hiervan zijn niet in alle dossiers aanwezig, maar we kunnen niet uitsluiten dat deze elders in de organisatie aanwezig zijn (bijvoorbeeld op de afdelingen) of dat alleen de 'winnende offertes' bewaard worden.

Tot slot blijkt uit de dossiervorming in Harlingen dat een aantal extern ingehuurde krachten na hun inhuurperiode (en na een sollicitatieprocedure) een vast dienstverband hebben gekregen.

Op welke wijze worden de hiermee gemoede kosten bijgehouden?

De gemeente Harlingen houdt de kosten van de extern ingehuurde krachten bij via de gebruikelijke financiële administratie. Door middel van het aanvraagformulier wordt aangegeven vanuit welk budget de externe inhuur moet worden betaald.

De inhuur kan op twee manieren worden verantwoord in de financiële administratie:

1. ten laste van een kostenplaats van de betreffende afdeling. Door middel van tijdregistratie in Corsa worden de kosten van inhuur vervolgens doorbelast naar het juiste product;
2. rechtstreeks ten laste van het product.

De keuze over de wijze van verantwoording wordt in overleg met het team Financiën gemaakt. Indien de kosten van inhuur niet uit een regulier budget bekostigd worden, wordt door middel van een door het team Financiën te maken begrotingswijziging een budget beschikbaar gesteld.

De kosten van de externe inhuur worden door de gemeente Harlingen op drie verschillende manieren afgedekt, te weten:

1. Ten laste van eenmalige kredieten die beschikbaar gesteld voor projecten;
2. Ten laste van reguliere begrotingsbudgetten (o.a. budget verzuimcompensatie, frictiebudget) niet zijnde salariskosten;

¹ Of dit ook voor alle ingehuurde krachten sinds de invoering van de procedure geldt, hebben we met het dossieronderzoek niet kunnen vaststellen.

3. Ten laste van de vacatureruimte binnen de begrotingspost salariskosten. (Ten aanzien van (nog) niet ingevulde vacatures, waarvan de salariskosten wel in de begroting zijn opgenomen maar nog niet worden uitgegeven, wordt er soms voor gekozen om uit dit budget extern personeel in te huren.)

Financiën monitort continu de externe inhuur. Als dat niet het geval zou zijn, zouden er uitgaven kunnen plaatsvinden die niet passen binnen het afgesproken budget. Als sprake is van wijzigingen stelt Financiën een begrotingswijziging op. Overschrijdingen worden direct zichtbaar. Financiën kan geen dreigende overschrijdingen zien aankomen. Wel vinden periodieke overleggen met teamleiders plaats waarin eventuele overschrijdingen ter sprake komen.

In de Tweede Bestuursrapportage aan de Raad, aan het einde van het jaar, worden de ramingen aangepast (ramingen salarissen naar beneden, inhuur derden ramen). Over het resultaat (is de vacatureruimte niet volledig benut of is toch meer uitgegeven aan inhuur dan beschikbaar aan vacatureruimte) wordt de Raad dus in de Tweede Bestuursrapportage geïnformeerd.

Op welke wijze worden deze kosten onderbouwd in de begroting en jaarrekening?

De gemeente Harlingen kent geen aparte budgetten voor externe inhuur. Deze budgetten komen dan ook niet voor in de begroting en in de jaarrekening. De budgetten zijn doorgaans historisch gegroeid ('het is altijd zo gedaan'). De gemeenteraad krijgt op enkele plaatsen in de jaarrekening informatie over externe inhuur. Alleen bij een grote overschrijding op het personeelsbudget wordt de gemeenteraad hierover middels de Tweede Bestuursrapportage geïnformeerd.

In de Jaarrekening over 2012 wordt niet separaat gerapporteerd over de inhuur van externen door de gemeente Harlingen. In de Jaarrekening over 2010 worden in verschillende tabellen de aantallen ingehuurde FTE's vermeld. Een integraal overzicht van extern ingehuurde krachten is echter niet beschikbaar.

In de Tweede Bestuursrapportage over 2012 wordt hier en daar wel melding gemaakt van de inhuur van derden en de daarvoor bestemde gelden, maar een integraal overzicht van de hiervoor bestemde gelden is niet opgenomen. Hetzelfde geldt voor de Tweede Bestuursrapportage over 2011 en de Najaarsnota over 2010.

Op welke wijze wordt aan de gemeenteraad verantwoording afgelegd over de inhuur van derden?

Via de programmabegroting, de bestuursrapportages² en de jaarrekening van de gemeente wordt verantwoording afgelegd aan de Raad. Via deze stukken wordt niet op expliciete en structurele wijze over de inhuur van derden gerapporteerd. De inhuur van derden valt namelijk onder Personeel & Organisatie en is als zodanig een onderdeel van de Bedrijfsvoering. Over de Bedrijfsvoering en het onderdeel Personeel & Organisatie wordt wel 'standaard' informatie verstrekt. Externe inhuur wordt voor de Raad dus pas zichtbaar als er een reden hiervoor is. Een grote overschrijding op

² Via de bestuursrapportages wordt over de voortgang van de programmabegroting gerapporteerd aan de Raad. Dit gebeurt één keer in de voorjaar en één keer in het najaar.

het personeelsbudget kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om in de bestuursrapportage aandacht te schenken aan externe inhuur. Omdat de externe inhuur in Harlingen meestal binnen de bestaande budgetten blijft, is de gemeenteraad tot nu toe weinig geïnformeerd op dit vlak.

De Raad kan op eigen verzoek nadere informatie over de inhuur van derden krijgen. Dit is in 2011 gebeurd. De Raad had toen extra budget voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie beschikbaar gesteld en wilde op de hoogte gebracht worden van de uitgaven hiervan. Zo is eind 2011 vanuit de fracties van Harlinger Belang en SP gevraagd naar een specificatie van de inhuur van derden. Het College heeft daarop een overzicht verstrekt van de inhuur waarvoor geen structurele budgetten in de begroting zijn, en waarvoor dat wel het geval is. De specificatie betrof (per afdeling en ingehuurde kracht) het bureau, de reden en de kosten van de inhuur per situatie. Ook was aangegeven welke kosten ten laste van de Stadsvisie kwamen.

In de Jaarstukken 2011 is toen ook in de paragrafen bij het jaarverslag een alinea over de inhuur van derden opgenomen. Zie tekstkader.

"In 2011 zijn alle mogelijke acties genomen om in 2012 te komen tot een minimale bezetting van derden. Inhuur heeft vooral plaatsgevonden voor projecten uit de stadsvisie (project N31, kwartiermaker), voor het uitvoeren van sociale projecten, daar waar een capaciteitsprobleem is maar waar geen permanente formatie wordt gewenst/verwacht (vanwege efficiëntie) en het aansturen van een team (toezicht en handhaving)."

Visie van de gemeenteraad

In het kader van dit onderzoek is op 4 november 2013 een gesprek gevoerd met de gemeenteraad van Harlingen. In dit gesprek waarbij zeven raadsleden³, de burgemeester, een vertegenwoordiging van de Rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau aanwezig waren, is onder andere stil gestaan bij de informatievoorziening aan de Raad.

Op dit punt kwam het volgende beeld vanuit de Raad naar voren:

- Sommige raadsleden geven aan dat de Raad niet over de externe inhuur geïnformeerd hoeft te worden, zo lang de kosten maar niet de goedgekeurde begroting overschrijden. Het gaat bij externe inhuur immers om de bedrijfsvoering van de gemeente, die onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van het College valt. Het is geen zaak van de Raad.
- Andere raadsleden vinden dat de inhuur van derden wel een zaak van de Raad is, althans op hoofdlijnen. De Raad heeft immers budgetrecht en moet kunnen toetsen of gemeenschapsgeld effectief wordt aangewend. Als er grote uitgaven naar de inhuur van derden gaan, willen zij de achtergrond (overwegingen) hiervan weten.
- De gemeenteraad is niet op de hoogte van de feitelijke omvang en aard van de inhuur van derden door de gemeente. Zij worden daarover niet geïnformeerd, maar vinden het wel prettig enig zicht daarop te hebben in verband met de beeldvorming over externe inhuur. Dan gaat het om een antwoord op vragen als "huren we nu veel in vergeleken met andere gemeenten?", "welk aandeel van de personele kosten betreft externe inhuur?" en bij grote projecten: "welk aandeel van de begroting betreft inhuur van specialisten en welk aandeel andere activiteiten of benodigheden?".
- De informatievoorziening kan dus wel beter, is de slotsom na enige discussie over en weer. De meningen van de raadsleden lopen uiteen over of informatie 'spontaan' dan wel op aanvraag van de raadsleden zelf versterkt zou moeten

³ Vertegenwoordigde partijen: PvdA, CDA, Harlinger Belang, VVD, SP, D66 en Christen Unie.

worden. Ten aanzien van de mate waarin dit moet gebeuren heerst de opvatting dat de Raad wel over 'afwijkingen en ongeregelheden' en op hoofdniveau geïnformeerd wil worden, maar niet over 'business as usual' en zeker niet op zaken op individueel en detailniveau.

- Als in grote projecten externe krachten ingehuurd worden, dan wordt de Raad hierover geïnformeerd in het kader van de projecten zelf. Veelal gebeurt dit in de vorm van een presentatie van het project, waarbij ook de extern ingehuurde aanwezig is.

Voorts kwam uit het groepsgesprek naar voren dat de gemeenteraad niet bekend is met de procedure 'Aanvraag inhuur derden'. De procedure is vervolgens kort toegelicht. De Raad is van mening dat het goed is, dat de gemeente een dergelijke procedure heeft en hiermee onder andere de kosten van de externe inhuur bewaakt en monitort.

4.2 Doeltreffendheid

Welke doelen heeft gemeente Harlingen ten aanzien van externe inhuur?

Uit de interviews met de beleids- en stafafdelingen komen drie doelen van externe inhuur naar voren:

1. Invullen van kennis en vaardigheden die in de organisatie ontbreken. Het gaat hier vaak om bepaalde specialisten die nodig zijn voor de uitvoering van bijzondere projecten of managers voor de implementatie van veranderingsprocessen. In de onderzoeksperiode betrof dit onder meer de uitvoering van de toekomstvisie voor Harlingen tot 2025, die in 2008/2009 opgesteld is en een aantal grote projecten zoals Waterfront en De Nieuwe Afsluitdijk (DNA) omvat.
2. Aanvullen van de capaciteit op bepaalde momenten. Dit betreft onder andere de vervanging bij ziekte of zwangerschap en de overbrugging van een periode waarin een vacature nog niet vervuld is.
3. Uitvoeren van het reguliere seizoenswerk. De gemeentelijke organisatie is afgestemd op de winterperiode, maar een deel van het werk (plantsoendienst, havenbeheer, brugwachter) kent mede door de aanwezigheid van de haven en het grote belang van de toeristische sector grote pieken in de zomermaanden.

Wat betreft het eerste doel kan de vraag gesteld worden of de vaste formatie van Harlingen toegesneden is op dergelijke projecten. Volgens de betrokken afdeling Ruimtelijke Zaken is dit kwalitatief niet het geval. De gemeente wordt geduid als een beheersorganisatie waarvoor omvangrijke projecten geen sinecure zijn en waarbij het projectmatig werken nog in de kinderschoenen staat. Inhuur is dan een instrument om de gemeentelijke ambities te realiseren.

Bij het tweede en derde doel van de inhuur van derden staat een tijdige en correcte uitvoering van de 'normale' gemeentelijke taken centraal.

Deze vanuit de praktijk geformuleerde doelen komen deels herkenbaar terug in de formele typering van de inhuur van derden en in de indeling in schaalniveaus waarop extern ingehuurd kan worden (zie later). Zo wordt de inhuur ten behoeve van projecten apart onderscheiden, evenals de (tijdelijke) vervanging van vaste medewerkers. Zie tekstkader.

De Rijksoverheid hanteert een driedeling ten aanzien van externe inhuur. Ze onderscheidt: a. beleidsondersteunende inhuur, waarvoor specialistische en vakmatige kennis is vereist, b. beleidsgevoelige inhuur, en c. inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering. Het eerste doel van Harlingen komt overeen met categorieën a. en b. van deze indeling. Het tweede en derde doel van Harlingen sluit aan bij categorie c.

De bovengenoemde indelingen en typeringen blijven op een hoog abstractieniveau steken en zijn vooral bedoeld voor registratie en (intergemeentelijke) vergelijking. Zo zijn bijvoorbeeld ook de cijfers over de omvang van de externe inhuur in Harlingen volgens de rijksindeling beschikbaar (zie § 4.3).

Voor het vaststellen van de doeltreffendheid van de inhuur van derden moeten we echter afdalen naar het praktijkniveau en de taken van alledag.

De verschillende typen inhuur van derden in Harlingen zijn:

- inhuur ten laste van vacatureruimte;
- inhuur ten laste van projecten (investeringsprojecten en grondexploitaties);
- inhuur ten laste van het frictiebudget;
- inhuur in verband met vervanging langdurige ziekte ten laste van het structurele P&O budget;
- inhuur extra werkzaamheden ten bate van programmabegroting.

Voor welke taken worden derden ingehuurd?

De gemeente Harlingen heeft in de periode 2010-2012 voor uiteenlopende taken externe krachten ingehuurd.

Bij de afdeling Ruimtelijke Zaken gaat het onder andere om het afdelingsmanagement zelf, de begeleiding van projecten en advisering. Op het moment van dit onderzoek waren er geen externe krachten meer voor de projecten ingehuurd. Voor het versterken van de beheerteams (buitendienst en haven) worden jaarlijks seizoen-medewerkers ingehuurd.

Bij de afdeling Publiekszaken is extern ingehuurd bij onder meer het onderdeel Welzijn, onderwijs, cultuur & sport (WOCS). Dit betreft onder andere een expert op onderwijsgebied ten behoeve van een toekomstige reorganisatie van het scholenaanbod en een beleidsmedewerker Jeugd in verband met de decentralisatie⁴. Ook de teamleider was tot juli 2012 via een extern bureau ingehuurd.

Bij de afdeling Bedrijfsvoering wordt in principe alleen ingehuurd in geval van ziekte en zwangerschapsverlof van vaste medewerkers. Dit reguliere werk is ingecalculeerd, aldus de afdelingsmanager. Voor bijzondere werkzaamheden wordt - indien nodig - wel extern ingehuurd, bijvoorbeeld voor het opzetten van het Klantencontactcentrum (KCC): naast de stadsvisie één van de grote ambities van Harlingen.

Uit de dossiers die ingezien zijn, blijken in 2010, 2011 en 2012 ook externe krachten ingehuurd te zijn voor de volgende werkzaamheden:

- Professionalisering van het cluster Vergunningen & Handhaving;
- Vernieuwen van de programmabegroting en het verrichten van interne audits;
- Verbeteren van het informatiemanagement;
- Adviseren en verlenen van diensten aan opdrachtgevers in het kader van juridische dienstverlening en juridisch interim management;
- Taakuitvoering van telefonisten en receptionisten;

⁴ De decentralisatie op het sociale domein leidt tot extra werk bij WOCS en dat knelt met de vaste formatie. Inhuur is dan een oplossing.

- Organiseren en aansturen van ruimtelijk gerelateerde projecten en het opzetten van een projectadministratie;
- Taakuitvoering van een medewerker Welzijn;
- Beleidsondersteuning voor directie en bestuur;
- Taakuitvoering van een beleidsmedewerker Ruimtelijke Zaken;
- Taakuitvoering van een belastingmedewerker;
- Werkzaamheden ten behoeve van de economische ontwikkeling Industriehaven (deel van de Stadsvisie), waaronder bedrijvenacquisitie en -contacten, organisatie van bestuurlijk overleg, acquisitie van ladingstromen en kavelverkoop.

De procedure 'Aanvraag inhuur derden' benoemt drie categorieën schalen waarop ingehuurd kan worden: functies tot schaal 8, functies van schaal 9 tot 13 en functies vanaf schaal 14. De zojuist beschreven taken van de externe inhuur hangen samen met deze functieschalen. Zo vallen de seizoenwerkers en de telefonisten en receptionisten in de laagste schalen, de meeste beleidsmedewerkers in de middelste schalen en enkele adviseurs in de hoogste schalen.

In hoeverre is bij aanvang van de inhuur duidelijk wat het beoogde resultaat moet zijn (volgens het SMART-principe)?

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de opdrachten goed omschreven zijn in de zin dat de taken helder zijn (Specifiek) en de periode en het aantal uren per week exact aangegeven zijn (Tijdgebonden).

Over de mate waarin de doelen gespecificeerd kunnen en moeten worden kan overigens gediscussieerd worden. Zo zijn de doelen 'interim management' en 'professionalisering van een team' moeilijker te specificeren dan de werkzaamheden van een receptionist of buitendienstmedewerker.⁵ Dit geldt ook voor de resultaten van de taakuitoefening (Meetbaar). In de eerste gevallen zijn daarom het monitoren van de voortgang en het evalueren van opbrengsten van de externe inhuur van extra belang. Zie later.

Of de opdrachten goed uitvoerbaar zijn (Realistisch), hebben wij met dit onderzoek niet kunnen vaststellen. We hebben geen signalen - vanuit het dossieronderzoek of de interviews - opgevangen van knelpunten op het inhoudelijke vlak. We hebben wel geconstateerd dat een aantal contracten verlengd zijn, maar niet of de oorzaak hiervan ligt in een bijvoorbeeld een onrealistische planning.

Over de acceptatie van het beoogde doelbereik kunnen we zeggen (Acceptatie), dat de besluitvorming om derden in te gaan huren binnen de gemeentelijke organisatie zorgvuldig gebeurt en dat dit samen met de procedure 'Aanvraag inhuur derden' bijdraagt aan het draagvlak voor de betreffende inhuur. Of ook de consequenties of resultaten van de externe inhuur breed gedragen worden is de vraag.

Bij de aanvraag van externe inhuur door de gemeente Harlingen is niet altijd duidelijk wat de inhuur daadwerkelijk gaat opleveren. Dit geldt voor de inhuur met als doel het invullen van kennis en vaardigheden die in de organisatie ontbreken (het eerste doel). Veel potentie voor verbetering op dit vlak zit hier volgens ons ook niet in. De aard van de werkzaamheden brengt met zich mee, dat ze moeilijk volledig SMART te formuleren zijn.

⁵ Bij de minder gespecificeerde functies en taken wordt bijvoorbeeld wel aangegeven hoeveel gesprekken er gevoerd moeten gaan worden, wie erbij betrokken moeten zijn, hoeveel audits gehouden moeten worden en welke dossiers betrekking hebben op de taakuitvoering. Hiermee worden de doelen en resultaten zo concreet mogelijk aangegeven.

Wordt de inhuur van derden achteraf geëvalueerd?

Met de ingehuurde krachten vinden vooral op de inhoud van de werkzaamheden voortgangsgesprekken en evaluatiegesprekken plaats. Alle geïnterviewde afdelingsmanagers onderstrepen het belang en de praktische uitvoering hiervan. Zie tekstkader.

“Met een externe interimmanager vonden wekelijkse gesprekken plaats.”

“Na bepaalde inwerkperiodes vinden gesprekken plaats.”

“Vaak wordt de voortgang ook besproken met het bureau die de externe kracht levert. Deze bureaus hebben vanuit zichzelf ook de behoefte om te vernemen hoe het een en ander verloopt.”

Een afdelingsmanager gaf aan dat het voeren van dergelijke gesprekken afhankelijk is van de soort opdracht. In de offertes en contracten kwamen we een aantal malen de afspraak tegen om tussentijds voortgangsgesprekken te voeren. Of dit ook gebeurd is, hebben we niet kunnen vaststellen.

Alle geïnterviewde afdelingsmanagers brengen het feit naar voren, dat er geen beleid is om periodiek met externen gesprekken te voeren en de resultaten ervan vast te leggen. Ze worden niet stelselmatig gevoerd en er wordt hiervoor geen structuur vanuit de gemeente opgelegd. Dit verklaart de variatie in de informatie die we vanuit de interviewronde over dit onderwerp hebben gekregen. Op managementniveau is afgesproken dat het houden van voortgangs- en evaluatiegesprekken voortaan wel zal moeten gebeuren, aldus een afdelingsmanager.

Bij de afdeling Ruimtelijke Zaken dienen externe krachten overdrachtsdocumenten op te stellen en tijd vrij te maken om het een en ander goed achter te laten zodat een ander ermee verder kan. Wij hebben een aantal van deze overdrachtsdocumenten mogen inzien.

In de periode 2010-2012 is de inhuur gemonitord en geëvalueerd op een wijze, tijdstip en frequentie, die de direct betrokkenen (afdelingsmanager, teamleider, extern bureau, ingehuurde) passend vonden bij de uitvoering van de opdracht. De bevindingen en leerpunten hieruit zijn deels vastgelegd en deels ook niet. Daarom kunnen we niet concluderen dat de inhuur van derden altijd achteraf geëvalueerd wordt. Hierbij moeten we opmerken, dat dit ook niet in beleidsregels of interne procedures is opgenomen.

In hoeverre worden de vooraf gestelde doelen gerealiseerd?

Door goed te kijken naar de doelstellingen van inhuur, de beoogde opbrengsten en op te leveren producten en het profiel van de in te huren externe kracht wordt gewerkt aan de beste match tussen vraag en aanbod. Dit gebeurt in Harlingen steeds beter en dit komt de effectiviteit op het *totale niveau* van de inhuur ten goede. Hiervoor was eerst een mentaliteitsverandering binnen de organisatie nodig. We kunnen dit omschrijven als een overgang van ‘ad hoc inhuren’ naar ‘verantwoord inhuren’. Door de structurele betrokkenheid van de stafafdelingen P&O en Financiën bij de besluitvorming rond externe inhuur (ten gevolge van de invoering van de procedure ‘Aanvraag inhuur derden’) lijkt dat te lukken. Het heeft aan de ene kant de vraag beperkt en aangescherpt en aan de andere kant de kwaliteit van het aanbod van de externe inhuur verhoogd. Ook is er meer grip gekomen op de interne afspraken over de inhuur van derden.

Op het *individuele niveau* van de inhuur kan op basis van de interviews en het dossieronderzoek geconstateerd worden, dat de gemeente alles in het werk stelt om zo veel mogelijk rendement uit de inhuur van derden te halen. Dit kan worden onderbouwd door de al genoemde "mean & lean"-aanpak (bewuste en doelgerichte inhuur), het aanvragen en beoordelen van meerdere offertes en de ondersteuning en advisering van P&O.

Uit de interviews blijkt dat de afdelingsmanagers en teamleiders tevreden zijn met de prestaties van de ingehuurde krachten. Zij helpen de gemeente Harlingen met een minimale vaste formatie uit de brand en zorgen voor continuïteit in de uitvoering van de reguliere taken. In bepaalde gevallen levert de externe inhuur ook meer op dan het afgesproken werk; sommige externen dragen nieuwe ideeën aan om de gemeente te professionaliseren.

De vraag is of alle inhuur zo effectief is en de vooraf gestelde doelen bereikt. Dit moet op het individuele niveau vastgelegd worden aan de hand van de opdrachten en de resultaten (en afgeleide effecten). Het antwoord op die vraag moeten we echter schuldig blijven. In de individuele dossiers zijn namelijk in slechts enkele gevallen voortgangs-, evaluatie- of functioneringsverslagen opgenomen. Dit maakt de bewijsvoering voor een effectieve inhuur op dit niveau onmogelijk.

Als we het over de effectiviteit van externe inhuur in Harlingen hebben, komen twee aspecten regelmatig naar voren, te weten de omissies van een *integrale benadering* en *structurele kennisoverdracht*.

Een aantal gesprekspartners wezen op het feit dat veel medewerkers binnen de gemeente hard werken aan de toekomst van Harlingen; de teamleiders vooral inhoudelijk en de afdelingsmanagers vooral overstijgend. Veel wordt (nog) ad hoc opgepakt of decentraal binnen een bepaald beleidsthema. Een integrale aanpak wordt gemist. De gesprekspartners wijzen erop dat collega's veel bordjes in de lucht houden met als gevolg dat er soms op de kwaliteit ingeboet moet worden. Zij ervaren een afstand tussen beleidsmakers en -uitvoerders. Deze wijze van werken is ook van toepassing op de inhuur van derden. De gemeente heeft veel externe krachten met een eigen opdracht ingehuurd, terwijl het effectiever zou zijn om dit projectmatig in te steken: de opbrengsten landen dan breder in de organisatie. Zie tekstkader.

"De ad hoc vraag naar externe inhuur moet bij de gemeente in perspectief geplaatst worden. Dus minder vaak brandjes blussen op bepaalde momenten en meer doen aan brandpreventie. Dit is onvoldoende in procedures vastgelegd".

De gemeente Harlingen kent geen vaste vorm of procedure waarin de opgedane kennis en vaardigheden van de extern ingehuurde kracht worden overgedragen aan de vaste medewerker(s). Afhankelijk van de soort opdracht en afdeling worden zoals gezegd wel evaluaties gehouden en overdrachtsdocumenten opgesteld, maar of dit ook verder doorwerkt in de organisatie is onduidelijk. Uit de interviews en het dossieronderzoek hebben wij de indruk dat die doorwerking summier is. De geïnterviewde afdelingsmanagers en teamleiders geven expliciet aan, dat de inhuur van derden effectiever gemaakt kan worden door de kennis intern beter over te dragen.

4.3 Doelmatigheid

Hoe verhoudt de feitelijke inhuur van derden zich tot de geraamde inhuur van derden in de jaren 2010, 2011 en 2012?

Wat zijn de geraamde omvang, aard en kosten van de externe inhuur, verdeeld naar de onderscheiden inhuurcategorieën?

De externe inhuur in Harlingen wordt niet separaat geraamd. Er worden personeelsbudgetten geraamd en beschikbaar gesteld, maar van deze budgetten is niet van tevoren bekend welk deel bestemd is voor externe inhuur. Dit laatste is min of meer historisch bepaald. Wanneer van de personeelsbudgetten bijvoorbeeld een deel niet wordt uitgegeven omdat er vacatures zijn, kunnen van dit deel van het budget externe medewerkers worden ingehuurd als dat nodig is. Door middel van de jaarlijkse tweede bestuursrapportage wordt de Raad geïnformeerd over de positieve of negatieve afwijkingen ten opzichte van de totale begroting voor personeelskosten.

In tabel 4.1 is een overzicht gegeven van de omvang van de inhuur van derden naar type voor de jaren 2010 tot en met 2012. We maken een onderscheid naar de functiecategorieën: beleidsgevoelige functies, beleidsondersteunende functies en uitvoerende functies binnen de bedrijfsvoering. De opgenomen kosten zijn exclusief die voor de griffie en de directie.

tabel 4.1 Omvang inhuur derden 2010 - 2012

<i>Inhuur derden</i>		<i>Kosten per jaar</i>	
<i>Jaar</i>	<i>Type inhuur</i>	<i>In euro's</i>	<i>In %</i>
2012	beleidsgevoelig	€ 418.001	48%
	beleidsondersteunend	€ 184.000	21%
	bedrijfsvoering	€ 261.001	30%
	totaal	€ 863.001	100%
2011	beleidsgevoelig	€ 466.501	38%
	beleidsondersteunend	€ 448.000	36%
	bedrijfsvoering	€ 323.001	26%
	totaal	€ 1.237.501	100%
2010	beleidsgevoelig	€ 635.002	65%
	beleidsondersteunend	€ 203.000	21%
	bedrijfsvoering	€ 134.500	14%
	totaal	€ 972.501	100%

Kijken we naar de onderscheiden inhuurcategorieën, dan zien we in 2012 en 2010 dat het merendeel van de kosten voor externe inhuur wordt gerealiseerd voor beleidsgevoelige functies. 2011 is wat dat betreft een uitzondering; de kosten van externe inhuur voor beleidsgevoelige- en beleidsondersteunende functie ontlopen elkaar niet veel (38 respectievelijk 36% van de totale kosten voor inhuur). Ongeveer een kwart van de kosten is in 2011 bestemd voor inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering.

In tabel 4.2 zijn de personeelskosten opgenomen per afdeling, gesplitst naar vast personeel en extern ingehuurd personeel.

tabel 4.2 Totale personeelskosten per afdeling 2010 - 2012

<i>Totale personeelskosten 2010 - 2012 (exclusief griffie en directie)</i>									
<i>Afdeling</i>	<i>2010</i>			<i>2011</i>			<i>2012</i>		
	<i>Vast personeel</i>	<i>Externe inhuur</i>	<i>Extern in % van totaal</i>	<i>Vast personeel</i>	<i>Externe inhuur</i>	<i>Extern in % van totaal</i>	<i>Vast personeel</i>	<i>Externe inhuur</i>	<i>Extern in % van totaal</i>
Ruimtelijke zaken	€ 3.405.431	€ 524.500	13%	€ 3.569.644	€ 762.500	18%	€ 3.897.831	€ 446.000	10%
Bedrijfsvoering	€ 2.482.104	€ 206.000	8%	€ 2.595.772	€ 134.000	5%	€ 2.537.152	€ 178.000	7%
Publiekszaken	€ 1.803.925	€ 242.000	12%	€ 1.887.910	€ 341.000	15%	€ 1.901.774	€ 239.000	11%
Totaal	€ 7.691.460	€ 972.501	11%	€ 8.053.326	€ 1.237.501	13%	€ 8.336.757	€ 863.001	9%

Van 2010 zijn de totale personeelskosten van de gemeente Harlingen toegenomen van 8,7 miljoen euro, naar 9,3 miljoen euro in 2011. Dit is een stijging van 7%. In 2012 komen de totale personeelskosten uit op 9,3 miljoen euro, wat een afname is van afgerond 1% ten opzichte van 2011. Het aandeel van de externe inhuur binnen de totale personeelskosten loopt terug van 11% in 2010 naar 9% in 2012. Een uitzondering is het jaar 2011 met een aandeel externe inhuur van 13%. Ook de absolute omvang van de externe inhuur in 2011 is met 1,2 miljoen euro fors hoger dan in beide andere jaren. De afdeling ruimtelijke zaken heeft de meeste kosten voor externe inhuur. Relatief gezien heeft in 2012 de afdeling publiekszaken het grootste aandeel externe inhuur (11% van de totale personeelskosten).

Hoe verhouden de geraamde omvang, aard en kosten van externe inhuur zich tot de feitelijke omvang, aard en kosten?

Aangezien er geen aparte budgetten worden geraamd voor externe inhuur, kunnen wij de werkelijke kosten niet confronteren met de geraamde kosten voor externe inhuur.

Blijven de kosten binnen de vooraf opgestelde begroting?

In hoeverre de kosten binnen de begrotingen blijven is alleen na te gaan op het niveau van de totale begrote personeelskosten. Uit de bestuursrapportages blijkt dat er in 2010 een nadeel was van € 266.000, in 2011 een voordeel van € 54.000 en in 2012 een voordeel van € 125.000.

Ten laste van welke budgetten zijn deze kosten gekomen?

De kosten van de externe inhuur worden door de gemeente Harlingen zoals eerder vermeld op drie verschillende manieren afgedekt, te weten:

1. Ten laste van eenmalige kredieten die beschikbaar gesteld voor projecten;
2. Ten laste van reguliere begrotingsbudgetten (o.a. budget verzuimcompensatie, frictiebudget) niet zijnde salariskosten;

3. Ten laste van de vacatureruimte binnen de begrotingspost salariskosten. (Ten aanzien van (nog) niet ingevulde vacatures, waarvan de salariskosten wel in de begroting zijn opgenomen maar nog niet worden uitgegeven, wordt er soms voor gekozen om uit dit budget extern personeel in te huren.)

In tabel 4.3 worden de kosten van de externe inhuur verdeeld naar de budgetten waaruit deze kosten over de afgelopen drie jaren werden betaald.

tabel 4.3 Kosten inhuur derden naar budgetten 2010 - 2012

Jaar	Totale kosten	Betaald vanuit:		
		Eenmalige kredieten	Reguliere budgetten	Vacatureruimte
2012	€ 863.001	7%	37%	56%
2011	€ 1.237.501	0%	56%	44%
2010	€ 972.501	0%	32%	68%

De meeste externe inhuur wordt betaald vanuit de vacatureruimte, met uitzondering van het jaar 2011, waarin voor ruim de helft van de kosten de reguliere budgetten werden aangesproken.

Welke regels en procedures worden gevolgd om waarborgen te scheppen voor een doelmatige inhuur van derden?

Zijn alternatieven overwogen?

Bij capaciteitstekorten wordt er altijd eerst getracht het intern op te lossen. Daarna wordt bij buurgemeenten gekeken of er capaciteit beschikbaar is. Dit gebeurt op ad hoc basis; hierover zijn geen structurele afspraken met elkaar gemaakt.

Lukt het bij de bureaus ook niet, dan wordt de procedure in gang gezet om iemand extern in te huren. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de gemeente wat meer naar alternatieven kan kijken. Bijvoorbeeld het werken met trainees en/of stagiaires en het naar achteren schuiven van bepaalde werkzaamheden die niet de hoogste prioriteit hebben.

Is gebruik gemaakt van raamcontracten?

De gemeente maakt geen gebruik van raamcontracten bij de inhuur van derden. Hiervoor zijn enkele redenen aan te geven:

- De omvang van de externe inhuur door de gemeente is in absolute zin te klein voor een raamcontract. De gemeente heeft geen onderhandelingspositie. De bureaus kunnen bij Harlingen geen volume maken, dat nodig is om de diensten scherper te kunnen aanbieden.
- De in te schakelen bureaus zijn in verschillende disciplines gespecialiseerd, waardoor concentratie van de inhuur niet mogelijk is.

Harlingen heeft (per functie) wel zogenoemde short lists van bureaus waarmee regelmatig wordt samengewerkt. Onder andere gerenommeerde bureaus als BMC, Maandag en Berenschot staan hierop. Ook wordt er weleens een aanvraag uitgezet in het door de overheid opgezette 'Werken in Friesland'. Vraag en aanbod van beleidsmedewerkers en -ondersteuners (inclusief zzp'ers) komen hier bij elkaar.

De gemeente onderhandelt steeds meer over de prijs. Dit is de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager. Zo is door Ruimtelijke Zaken bijvoorbeeld onderhandeld over de prijs met Empatec, een bedrijf dat vaak medewerkers voor de Harlingse

buitendienst levert. Bij de inhuur van derden via uitzendbureaus gebeurt dit echter minder vaak en lopen de contacten via de afdeling P&O.

Is vooraf duidelijkheid over de benodigde duur van de inhuur?

Uit het onderzoek blijkt dat er vooraf duidelijkheid is over de benodigde duur van de inhuur. Dit wordt gestaafd door de opdrachtschrijving, de offerte en de getekende contracten. Eventuele verlengingen vinden niet zonder meer plaats en doorlopen de gangbare procedure met een ingevuld en door P&O en Financiën goedgekeurd formulier 'Aanvraag inhuur derden'. Op de overzichten met de actuele stand van zaken rond externe inhuur (ten behoeve van het maandelijks overleg tussen beleidsafdelingen, stafafdelingen en gemeentesecretaris) is ook de exacte periode van inhuur aangegeven.

Is er vooraf duidelijkheid over de dekking van de kosten van de inhuur van derden?

De inhuur van een derde is pas een feit als de dekking van de kosten ervan is geregeld. De procedure 'Aanvraag inhuur derden' heeft tot deze duidelijkheid bij de gemeente geleid. De afdelingsmanager geeft op het bijbehorende formulier aan ten laste van welk budget de betreffende inhuur komt en Financiën ondertekend dit ter goedkeuring.

Op welke wijze vindt kostenbewaking plaats?

De afdeling Financiën monitort continu de kosten van externe inhuur. Als dat niet geval zou zijn, dan zouden er uitgaven kunnen plaatsvinden die niet passen binnen het afgesproken budget. Als er sprake is van wijzigingen, stelt Financiën een begrotingswijziging op. Overschrijdingen van budgetten zijn direct zichtbaar, maar dreigende overschrijdingen niet. Deze laatste kunnen wel tijdens de periodieke overleggen met de teamleiders ter sprake komen. Volgens de afdeling Financiën komen door de continue monitoring overschrijdingen nu minder vaak voor dan in het verleden.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Welke conclusies kunnen getrokken worden over de rechtmatigheid, transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van derden?

De gemeente Harlingen heeft in de periode 2010-2012 een grote vooruitgang geboekt bij het inhuren van derden. Zij heeft de transitie gemaakt van 'ad hoc inhuren' naar 'verantwoord inhuren'.

De inhuur van derden gebeurt in de gemeente Harlingen rechtmatig. De procedure 'Aanvraag inhuur derden' draagt bij aan de naleving van de nationale en Europese regelgeving omtrent inkoop en aanbesteding waartoe ook de inhuur van derden valt, en is niet in strijd hiermee. De feitelijke inhuur van derden verloopt conform de regels en afspraken die met elkaar gemaakt zijn. Dit geldt voor de jaren 2011 en 2012 (in 2010 was de procedure nog niet ingevoerd).

Binnen de gemeente wordt de procedure 'Aanvraag inhuur derden' nageleefd. De procedure is ingesteld om de kostenkant van de externe inhuur te bewaken (betrokkenheid en akkoord van Financiën) en de kwaliteit van de inhuur te verhogen (betrokkenheid en akkoord van P&O). Dit betekent onder meer dat de inhuur zorgvuldig afgewogen wordt.

Hoewel de procedure 'Aanvraag inhuur derden' tot een beter inzicht en overzicht in de kosten van externe inhuur heeft geleid, kan de informatievoorziening over externe inhuur aan de Raad (nog) niet transparant genoemd worden. De Raad ontvangt alleen bij bijzonderheden specifieke informatie over externe inhuur, of wanneer zij zelf daarom vraagt.

De basis om transparant te kunnen zijn is nu wel aanwezig. Financiën heeft de kosten op elk moment beschikbaar en voor intern gebruik worden detailoverzichten gemaakt. Vanuit de Raad blijkt de informatiebehoefte over externe inhuur niet groot te zijn; een paar kengetallen op hoofdniveau is voldoende.

De dossiervorming rond externe inhuur is in de periode 2010-2012 flink verbeterd. Er zijn bij P&O dossiers per ingehuurde kracht aanwezig, maar de inhoud en opbouw ervan variëren nog sterk. De dossiers zijn in de loop van de onderzoeksperiode steeds vollediger geworden. Aan een digitaal contractenregister voor de inhuur van derden en de invoer van inhuurgegevens in het digitale personeelsinformatiesysteem wordt momenteel gewerkt.

De inhuur van derden bij de gemeente Harlingen is doeltreffend als gekeken wordt naar de werkzaamheden waarvoor externe krachten worden aangetrokken. Het gaat dan om de continuïteit van de reguliere werkzaamheden bij uitval van het vaste personeel, om seizoenpieken op te vangen en om kennis/vaardigheden die een kleine gemeente als Harlingen niet zelf in huis kan hebben. De opdrachten zijn helder omschreven voor zover dat mogelijk is gezien de aard van de werkzaamheden en de betrokken afdelingsmanagers en teamleider zijn tevreden over de externe inhuur. Of de inhuur in alle gevallen doeltreffend is, kan op basis van dit onderzoek niet vastgesteld worden. Hiervoor zijn niet alleen helder omschreven opdrachten nodig, maar ook voortgangs- en evaluatiegesprekken. Dergelijke gesprekken worden in Harlingen afhankelijk van de afdeling en soort opdracht gehouden. Vanuit de gemeente is hiervoor geen structuur opgelegd.

De inhuur van derden kan als doelmatig bestempeld worden. Bouwstenen voor deze conclusie zijn het 'mean & lean'-handelen, de permanente bewaking van de kosten en de prijsonderhandelingen met de bureaus. Het feit dat verlengingen opnieuw de procedure moeten doorlopen, draagt ook bij aan de doelmatigheid. Op basis van dit onderzoek kunnen we echter niet vaststellen of het vorenstaande voor alle individuele gevallen geldt.

Welke aanbevelingen kunnen aan de gemeente Harlingen gegeven worden om de rechtmatigheid, transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de inhuur van derden te verbeteren?

Er zijn altijd verbeteringen in het proces van externe inhuur mogelijk. De gemeente Harlingen kunnen we op grond van dit onderzoek de volgende aanbevelingen ter verbetering meegeven:

- Informeer de Raad pro actief door middel van het aanreiken van enkele kengetallen over de inhuur van derden. Het gaat dan bijvoorbeeld over de totale omvang van de externe inhuur in een jaar en het aandeel hiervan in de totale personeelskosten van de gemeente. In de jaarstukken (begroting en jaarrekening) kan een alinea over de inhuur van derden worden toegevoegd.
- Organiseer structureel voortgangs- en evaluatiegesprekken met extern ingehuurde krachten. Dit verhoogt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe inhuur. Van deze gesprekken dienen verslagen in de dossiers te worden opgenomen. Daarnaast dient meer aandacht te worden geschonken aan de overdracht van kennis en vaardigheden door externe krachten, die de gemeente aan het einde van de contractperiode verlaten. Een en ander dient te worden vastgelegd in gestandaardiseerde dossiers van de extern ingehuurde krachten. Ten behoeve van de dossieropbouw dienen de afdelingen scherper te worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om relevante gegevens tijdig en volledig bij P&O aan te leveren.
- Tot slot kan de begroting van de externe inhuur verbeterd worden door niet meer automatisch uit te gaan van 'het vaste bedrag uit het verleden', maar uit te gaan van de te verwachten werkzaamheden per afdeling in relatie tot de beschikbare vaste medewerkers. De begroting voor de inhuur van externen zou moeten voortvloeien uit een integraal (bedrijfsvoerings)plan van de gemeente.

5 Normenkader

De resultaten van het onderzoek zijn getoetst aan het vooraf opgestelde normenkader. Het normenkader geeft weer in hoeverre de inhuur van derden door de gemeente Harlingen rechtmatig, transparant, doeltreffend en doelmatig is. Het oordeel is bevestigend (Ja), ontkennend (Nee) of beide (Ja/Nee). Bij een aantal normen is een korte toelichting of nuancering gegeven.

Onderwerp	Norm	Oordeel
Rechtmatigheid	Op basis van geschreven beleid is duidelijk geregeld wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is	Ja. In de stappenplannen uit de 'Aanvraag inhuur derden' is dit beschreven en in de praktijk wordt dit nageleefd.
	Op basis van geschreven beleid is duidelijk wat de selectie- en gunningscriteria zijn.	Nee. Er zijn geen afspraken hierover in de 'Aanvraag inhuur derden' opgenomen. Wel worden de regels uit het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Gemeente Harlingen toegepast, die betrekking hebben op de selectie- en gunningscriteria.
	Het geschreven beleid is <u>niet</u> in strijd met de nationale en Europese regelgeving	Ja.
	De procedures zijn algemeen bekend bij de relevante medewerkers.	Ja.
	De inhuur van derden vindt plaats conform het beleid, de regels en procedures.	Ja/Nee. Na een korte aanlooperperiode sinds de invoering van de procedure in 2011 worden de regels en procedures nageleefd.
	De inhuurdossiers zijn op orde.	Ja/Nee. Na een korte aanlooperperiode sinds de invoering van de procedure en het formulier 'Aanvraag inhuur derden' in 2011 zijn de dossiers op orde, in die zin dat het bewijs van het doorlopen van de stappen uit de procedure aanwezig is. Concurrerende offertes zijn niet altijd aanwezig, evenals de uitvraag aan de bureaus.
Transparantie	De kosten voor inhuur worden op een betrouwbare en transparante wijze in de begroting en jaarrekening vastgelegd en onderbouwd.	Nee. Externe inhuur heeft geen apart budget. Alleen als er grote overschrijdingen op het personeelsbudget plaatsvinden, wordt via de Tweede Bestuursrapportage melding van bijstelling van de kosten van externe inhuur gedaan.
	De kosten voor inhuur kunnen snel inzichtelijk worden gemaakt.	Ja. Sinds de invoering van de procedure heeft Financiën de kosten 'real time'.

Onderwerp	Norm	Oordeel
Doeltreffendheid	De gemeente heeft in geval van inhuur niet zelf de benodigde kennis en/of kunde en/of capaciteit in huis; er is dus sprake van toegevoegde waarde.	Ja.
	Voor de inhuur van derden wordt vooraf een duidelijk doel vastgelegd.	Ja.
	De inhuur wordt achteraf geëvalueerd.	Ja/Nee. Hiervoor zijn vanuit de gemeente geen vaste procedures vastgesteld. Voortgangsgesprekken en evaluaties vinden plaats afhankelijk van de afdeling en het type opdracht.
	Het doel van de inhuur van derden wordt gerealiseerd.	Ja.
Doelmatigheid	Er wordt gekeken naar alternatieve oplossingen voor inhuur van derden.	Ja.
	Er wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van raamcontracten.	Ja/Nee. De omvang van de externe inhuur is te klein en de aard van het werk te gevarieerd voor het afsluiten van raamcontracten
	De inhuur duurt <u>niet</u> langer dan nodig	Ja.
	Er is van tevoren inzicht in de kosten van inhuur en de dekking is vooraf geregeld.	Ja.
	Er is sprake van kostenbewaking van de inhuur.	Ja. Sinds de invoering van de procedure heeft Financiën de kosten 'real time'.
	De inhuur vindt plaats tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden voor de gemeente qua kosten en tijdsbeslag.	Ja.

6. Bestuurlijke reactie.

Het college van burgemeester en wethouders heeft bij brief van 21 januari 2014 als volgt gereageerd op het rapport:



Rekenkamercommissie gemeente Harlingen
Mr. F.A.J.M. van Beek, voorzitter
Postbus 10000
8860 HA HARLINGEN

uw brief	ons nummer	datum	verzonden
rkc2013/6	U14.000113	10 januari 2014	21 JAN. 2014
onderwerp	in behandeling bij	telefoonnummer	bijlagen
reactie eindrapport 'inhuur derden'.	W. Flikkema	0517-492 221	

Geachte heer Van Beek,

Op woensdag 18 december 2013 ontvingen wij het eindrapport Inhuur Derden. Via deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie.

Wij herkennen de conclusies en aanbevelingen. De in het rapport weergegeven stapsgewijze verbetering van o.a. dossiervorming op het terrein van Inhuur Derden stemt ons tot tevredenheid.

Wel onderschrijven we dat de puntjes nog op de 'i' gezet kunnen worden. Het rapport geeft hiertoe aanbevelingen welke wij over wensen te nemen. Wij zullen dit in 2014 als volgt borgen:

- In jaarrekening 2014 (paragraaf bedrijfsvoering) opnemen van financiële verantwoording en beknopte toelichting Inhuur Derden t.o.v. totale personeelslasten.
- 4^e kwartaal 2014 actualiseren beleid Inhuur Derden waarbij voorgangs- & evaluatiegesprekken met externe inhuur beleidsmatig worden geborgd. Dit geeft zowel het lijnmanagement als de staf richtlijnen om op te sturen.
- Vanaf 2015 in de afdelingsplannen m.b.t. Inhuur Derden een (voor zo ver mogelijk en in te schatten) onderbouwde financiële raming op te nemen.

Met de weergegeven werkzaamheden komen we tot een verdiepende kwaliteitsslag bij de Inhuur Derden alsook de structurele informatievoorziening richting gemeenteraad.

Postbus 10.000, 8860 HA Harlingen
Voorstraat 35, 8861 BD Harlingen
T 14 0517 F 0517 412 664
E gemeentebestuur@harlingen.nl



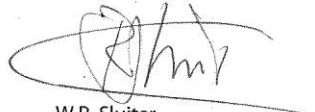
The Tall Ships komen er aan!

3-6 juli 2014 ~ www.thetallshipsracesharlingen2014.com

Wij vertrouwen erop u zo passend te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente
Harlingen,

J.S.W. Ozenga
secretaris



W.R. Sluiter
burgemeester

7. Nawoord.

Dit onderzoek naar de tijdelijke inhuur van derden door de gemeente is voorspoedig verlopen. Dit is mede te danken aan de goede samenwerking met onderzoeksbureau Panteia en de vlotte medewerking van de gemeentelijke organisatie aan het verzamelen van de nodige informatie en het beoordelen van de feiten.

Van de zijde van het college is op 10 januari 2013 een bestuurlijke reactie gekomen. De kern van deze reactie is dat de conclusies en aanbevelingen herkend worden en dat de aanbevelingen zullen worden opgepakt.

De rekenkamercommissie is verheugd over deze positieve bestuurlijke reactie.

Overzicht van geraadpleegde documenten

<i>Documenten: gemeentelijke stukken</i>	<i>datum</i>
Advies Management Team	April 2011
Procedure aanvraag inhuur derden	December 2011
Aanvraagformulier inhuur derden	December 2011
Programmabegroting 2012	November 2011
Jaarstukken 2010	Geen datum
Jaarstukken 2011	Geen datum
Jaarstukken 2012	Geen datum
Najaarsnota 2010	Geen datum
Tweede Bestuursrapportage 2011	Oktober 2011
Tweede Bestuursrapportage 2012	Oktober 2012
Diverse Excelbestanden met overzichten inhuur derden over de jaren 2010, 2011 en 2012	Geen datum
Brief B&W aan gemeenteraad met specificatie inhuur derden 2011 op verzoek van Harlinger Belang en SP	December 2011
Verslag vergadering Management Team	April 2011
Verslag vergadering Management Team	Juni 2011
Inkoop- en aanbestedingsbeleid Gemeente Harlingen	Mei 2008
Evaluatie Reorganisatie, HRM Koersdocument, IZA gelden & overige ontwikkelingen	April 2012
Structuurvisie Harlingen 2025	November 2012

Bijlage 2 **Overzicht van betrokken personen**

Personen	Interviewronde
Geert Ebbens	Teamleider Financiën, Gemeente Harlingen
Willem Flikkema	Teamleider P&O, Gemeente Harlingen
Geert Andringa	Afdelingsmanager Publiekszaken, Gemeente Harlingen
Willem Mutter	Afdelingsmanager Bedrijfsvoering, Gemeente Harlingen
Monica Popescu	Afdelingsmanager Ruimtelijke Zaken, Gemeente Harlingen

Personen	Groepsessie met de Raad
Hein Kuiken	Raadslid PvdA
Trees Fijnvandraat-Moorman	Raadslid CDA
Jappie Saakstra	Raadslid Harlinger Belang
Meindert Lodewijks	Raadslid VVD
Leo Tersmette	Raadslid SP
Tjepke van der Pol	Raadslid D'66
Marga Chukwuemeka-Liefting	Raadslid Christen Unie

Personen	Begeleiding onderzoek en Startbijeenkomst
Gert Helder	Raadsgriffier Gemeente Harlingen
Willem de Boer	Lid Rekenkamercommissie Harlingen
Felix van Beek	Lid Rekenkamercommissie Harlingen
Arend Hoekstra	Lid Rekenkamercommissie Harlingen
Roel Sluiter	Burgemeester en portefeuillehouder, Gemeente Harlingen
Jornt Osinga	Gemeentesecretaris / Algemeen directeur, Gemeente Harlingen