



QuickScan INHUUR DERDEN

Rekenkamercommissie Stadskanaal

Greet Seinen, Emina Lukovac

4 oktober 2022



Inhoud

1 Inleiding en aanpak van het onderzoek	3
1.1 Aanleiding onderzoek.....	3
1.2. Wat te verstaan onder inhuur derden?	3
1.3. Doel van het onderzoek	4
1.4. Vraagstelling & Scope.....	5
1.5. Normenkader	5
1.6. Onderzoeksverantwoording.....	6
1.7. Leeswijzer	6
2. Conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Conclusies.....	7
2.2 Aanbevelingen.....	8
3. Bevindingen deel 1: Beleid t.a.v. inhuur derden	10
3.0 Inleiding bevindingen beleid	10
3.1 Beleid inhuur derden.....	10
3.2 Generieke of specifieke kaders	15
3.3 Toetsbaar beleid.....	16
3.4 Beslissings- en budgetbevoegdheid	17
3.5 Ongeschreven regels	17
3.6 Tussenconclusie beleid inhuur derden.....	18
4. Bevindingen deel 2: Uitvoering inhuur derden	19
4.1 Interne controle op de uitvoering.....	19
4.2 Controle accountant.....	20
4.3 Beeld vanuit de praktijk op de organisatie/uitvoeringsstructuur	20
4.4 Financiële omvang van de externe inhuur	21
4.5 Categorieën inhuur derden	23
4.6 Evaluatie inzet	24
4.7 Tussenconclusie uitvoering inhuur derden	26
5. Bevindingen deel 3: Informatie raad.....	27
5.1 Afleggen verantwoording over inhuur derden.....	27
5.2 Tussenconclusie informatie raad	27
Bijlage 1: Normenkader.....	28
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden/contactpersonen.....	31
Bijlage 3: Overzicht inhuur per bureau/afdeling 2018 t/m 2021	32



1 Inleiding en aanpak van het onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

Verschillende fracties van de gemeente Stadskanaal hebben 'Inhuur derden' als potentieel onderzoeksonderwerp ingebracht (onderwerp groslijst) bij de rekenkamercommissie. Vragen die raadsleden hierover stelden, gingen over de omvang van de externe inhuur, de gronden voor externe inhuur en of er conform gesteld beleid gehandeld wordt. Daarbij is ook aan de orde dat met 'inhuur derden' een aanzienlijk budget gemoeid is waarop de gemeenteraad zicht wenst te hebben. De gemeenteraad beschikt immers over het budgetrecht. De Rekenkamercommissie heeft besloten hier onderzoek naar te doen. Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd in de vorm van een QuickScan. Dat betekent dat het onderzoek in een vrij korte tijd, met een beperkte scope wordt uitgevoerd.

1.2. Wat te verstaan onder inhuur derden?

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de inhuur van personeel van derden, waarbij het gaat om taken die een gemeente zelf zou kunnen vervullen. In het onderzoek onderscheiden wij de volgende categorieën:

- inhuur vaste formatieplaatsen (vervanging en onvervulbare functies);
- inhuur extra capaciteit;
- inhuur specialistische kennis/externe advisering.

Toelichting: Inhuur vaste formatieplaatsen

Het gaat bij deze categorie om inhuur waarbij medewerkers op vaste formatieplaatsen worden vervangen. Deze categorie betreft inhuur in verband met de (tijdelijke) afwezigheid van een medewerker van de gemeente, bijvoorbeeld wegens ziekte, zwangerschap, langdurig verlof, etc. Ook interim-management valt hieronder voor zover het gaat om de tijdelijke vervulling van een reguliere formatieplaats.

Toelichting: Inhuur extra capaciteit

Bij inhuur wegens extra capaciteit gaat het om werkzaamheden die gedurende een bepaalde periode nodig zijn, waarvoor geen vaste formatieplek wordt vrijgemaakt (bijvoorbeeld voor de uitvoering Tozo).

Toelichting: Specialistische kennis/vaardigheden en externe advisering

Bij deze categorie gaat het om inhuur van specifieke kennis en kunde die de organisatie zelf niet of onvoldoende in huis heeft en waarvoor het geen functie of geen extra functies wil creëren. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- stedenbouwkundige advisering;
- specialistische ICT-deskundigheid;
- advisering over bestemmingsplannen;
- juridische dienstverlening door advocaten;
- projectmanagement en procesbegeleiding.



Bij inhuur externe advisering gaat het om opdrachten aan externe bureaus voor een vooraf afgesproken concrete taak of beoogd product op basis van een vooraf afgesproken bedrag. Inhuur die niet wordt meegenomen in het onderzoek is daar waar het gaat om voortdurende uitbesteding van diensten.

Toelichting: voortdurende uitbesteding van diensten

Diensten die de gemeente bewust niet in eigen huis wil organiseren. Denk daarbij aan schoonmaak van kantoren, catering, afvalinzameling etc. Ook valt buiten het onderzoek daar waar de gemeente verplicht is een externe in te huren. Denk daarbij aan werkzaamheden van beschermde beroepen of andere diensten of werkzaamheden die de gemeente niet zelf mag uitvoeren, zoals: uitvoeren van de verplichte accountantscontrole, advisering door een welstandscommissie, dienstverlening door deurwaarders, notarisdiensten, taxatiewerkzaamheden door makelaars.

1.3. Doel van het onderzoek

Inhuur van derden wordt vaak ten onrechte als negatief beoordeeld. Beelden die het oproept: het is duur, we bouwen zelf zo geen kennis op, benutten we onze eigen capaciteit wel voldoende? Er zijn tal van situaties denkbaar waarin het juist bedrijfseconomisch verstandig is om in te huren en niet over te gaan tot een vaste invulling. Zo wordt doorgaans voor sommige piekwerkzaamheden ingehuurd of wordt ingehuurd om een vacature-invulling of een ziekteverzuim te overbruggen. In dit soort situaties is het bedrijfseconomisch voordeliger om in te huren. Aan de andere kant is inhuur niet altijd in alle gevallen even doelmatig. Zo komt wel voor dat men inhuurt om een tijdelijk project te realiseren. Op het eerste oog lijkt inhuur voor tijdelijke projecten raadzaam, omdat het project immers op een goed moment ten einde komt. Als echter achteraf blijkt, dat de gemeente zeer veel van dit soort tijdelijke projecten kent, die zich met een continue frequentie voordoen, dan zou het te overwegen zijn om hiervoor projectleiders in vaste dienst aan te nemen. Bij dit alles is van belang, dat een bewuste keuze wordt gemaakt en dat deze keuze goed wordt onderbouwd. Daartoe is het noodzakelijk dat men weet voor welke werkzaamheid men precies inhuurt, hoe lang wordt ingehuurd en wat daar de kosten van inhuur zijn. Ook is het noodzakelijk dat men op concernniveau een adequaat inzicht heeft in de totale inhuur om op directieniveau grip te kunnen houden op de totale inhuur. Overigens is de kwaliteit van de geleverde diensten door derden gelet op de beperkte scope geen onderdeel van het onderzoek. Zeker is het noodzakelijk dat de gemeenteraad adequaat wordt geïnformeerd over de inhuur van derden.

De doelstelling van dit onderzoek is om te bezien, in hoeverre de gemeente adequaat beleid heeft geformuleerd met betrekking tot inhuur en hier ook naar handelt, in hoeverre de gemeente inzicht en grip heeft op de inhuur van externen en of de raad hierover goed geïnformeerd wordt.

Specifiek beoogt de rekenkamercommissie vast te stellen of:

- de gemeente beleidsmatig de kaders voor inhuur derden heeft ingevuld;
- de interne controle zo is ingericht dat er toezicht is op het naleven van de gestelde regels;
- de gemeente grip heeft op de begroting en realisatie van de kosten van externe inhuur;
- de verantwoording aan de gemeenteraad met betrekking tot inhuur toereikend is.



1.4. Vraagstelling & Scope

Hoofdvraag:

Voert de gemeente de inhuur van derden adequaat uit en is de verantwoording hierover aan de gemeenteraad toereikend?

Deelvragen:

De hoofdvraag valt uiteen in meerdere deelvragen:

Beleid

1. Heeft de gemeente beleid geformuleerd over inhuur derden?
2. Zo ja, zijn dat meer generieke kaders (bijv. voortkomend uit inkoop-en aanbestedingsbeleid) of vanuit een visie op de ambtelijke organisatie?
3. Is het beleid zo geformuleerd dat het toetsbaar is?
4. Is vastgelegd wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is?
5. Zijn er 'ongeschreven regels' waar men zich aan dient te houden of waar men zich in de praktijk aan houdt?

Uitvoering

1. Is in werkprocessen de interne controle op de uitvoering geborgd?
2. Wat blijkt uit de interne controle en de controle van de accountant als het gaat om inhuur derden?
3. Is er specifieke aandacht voor het borgen van een rechtmatige inhuur derden?
4. Wat is de (financiële) omvang van de externe inhuur over de jaren 2019, 2020 en 2021?
5. Wordt inhuur ondergebracht in verschillende categorieën zoals hierboven benoemd (inhuur op vaste formatieplaatsen, inhuur extra capaciteit, specialistische kennis/advies)?
6. Welk percentage van de loonsom besteedt Stadskanaal aan externe inhuur (2019-2021)?
7. Hoe wordt de inzet van derden geëvalueerd?

Informatie Raad

1. Op welke wijze legt het college verantwoording af over de inhuur derden?

De QuickScan gaat in op de externe inhuur over de jaren 2019, 2020 en 2021.

1.5. Normenkader

Het gehanteerde normenkader is door de Rekenkamercommissie vastgesteld op basis van deskresearch en een beleidsanalyse. Het normenkader is opgenomen in de bijlage (bijlage 1).



1.6. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd:

1. Deskresearch en beleidsanalyse:

o.a.

- bestuderen relevante beleidskaders (visie op organisatieontwikkeling, HRM beleid, inkoop-en aanbestedingsbeleid);
- bestuderen relevante beleidsregels, verordeningen en besluiten;
- bestuderen documenten P&C cyclus (jaren 2019-2021) en accountantsrapporten;
- bestuderen relevante rapportages (extern) over ontwikkelingen inhuur derden (A&O personeelsmonitor etc.);
- analyse omvang formatie externe inhuur.

2. Interviews met intern betrokkenen:

o.a.

- ambtelijk betrokkenen (gemeentesecretaris, medewerker P&O, adviseur inkoop, control, 2 lijnmanagers, 1 projectleider/programmaleider); portefeuillehouder personeelszaken;
- een vertegenwoordiging vanuit de raad.

1.7. Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is een toelichting gegeven op de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 2 treft u de conclusies en aanbevelingen aan. De hoofdstukken 3 t/m 5 geven de onderzoeksbevindingen weer resp. vanuit het beleidsperspectief, uitvoeringsperspectief en de informatievoorziening naar de raad.



2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Hoofdconclusie

In deze QuickScan staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

“Voert de gemeente de inhuur van derden adequaat uit en is de verantwoording hierover aan de gemeenteraad toereikend?”

Alhoewel de gemeente Stadskanaal geen expliciet beleid geformuleerd heeft op het inhuren van extern personeel is er wel een visie op organisatieontwikkeling en HRM en wordt er gewerkt aan de uitvoering ervan. De plannen voor de uitvoering van HRM-beleid (opleidingsplan, strategische personeelsplanning, traineebeleid en het opzetten van een talentenpool) zijn echter nog gedeeltelijk in voorbereiding en zouden meer prioriteit moeten krijgen, zeker gelet op de krapper wordende arbeidsmarkt en de vrij lastige uitgangspositie van Stadskanaal als relatief kleine gemeente op die markt.

De externe inhuur ten opzichte van de totale loonsom (12-13% in 2020-2021) is relatief laag ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten in Nederland (2020: 14,3% en 2021: 15,7%) en het landelijk gemiddelde (2021: 16,5%). De wijze van inhuur middels raamcontracten bij preferred suppliers loopt goed. De controle op een rechtmatige inhuur is voor verbetering vatbaar. De Raad wordt naar eigen zeggen voldoende geïnformeerd.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente de inhuur derden adequaat uitvoert en de Raad voldoende geïnformeerd wordt, zei het dat er verbeterpunten zijn op aanscherpen van beleidsintenties, controle op kwaliteit van dienstverlening (preferred suppliers¹) en borging van een rechtmatige inhuur.

Conclusies op onderdelen

Conclusies op hoofdlijnen ingaande op beleid – deelvraag 1 (in hoofdstuk 3 wordt meer in detail op de conclusies ingegaan).

De gemeente Stadskanaal heeft visie geformuleerd op organisatieontwikkeling en HRM. Er wordt geïnvesteerd in menselijke kapitaal vanuit de filosofie: ‘Stadskanaal is een lerende organisatie die Dienstverlenend, Professioneel en Duurzaam wil zijn’. Beleidsmatige intenties zijn echter nog slechts deels vertaald in planvorming op onderdelen. Er is geen specifiek beleid op ‘Inhuur derden’ geformuleerd en het is dan ook niet als zodanig toetsbaar. Er is wel bewustzijn dat externe inhuur dient bij te dragen aan professionalisering van de organisatie, aan duurzame inzetbaarheid en het op orde houden van de dienstverlening. Er zijn raamcontracten afgesloten met 3 preferente bureaus die partners zijn voor werving van externe capaciteit. De beslissings- en budgetbevoegdheid is grotendeels eenduidig belegd. Het contractmanagement voor het managen van de raamcontracten is niet duidelijk belegd. Prijsafspraken zijn vastgelegd in de raamcontracten. De bandbreedte van de prijsafspraken die met de preferente bureaus gemaakt zijn, worden ook als richtlijn gebruikt als er breder de markt opgegaan wordt (dus als er geen geschikte kandidaat is bij de preferente bureaus).

¹ Geselecteerde gecontracteerde partners



Conclusies op hoofdlijnen ingaande op uitvoering – deelvraag 2 (in hoofdstuk 4 wordt meer in detail op de conclusies ingegaan).

De externe inhuur vormt 12 à 13% van de totale loonsom van de gemeente Stadskanaal. Dit percentage is laag t.o.v. het landelijk gemiddelde van 16,5% (2021). Eveneens ligt het onder het gemiddeld percentage van gemeenten van dezelfde omvang met 14,3 % in 2020 en 15,7% (2021). De externe inhuur wordt separaat in Key2Fin geregistreerd, ook de volumes per team en per ingehuurd bureau zijn inzichtelijk. Totaal volume blijft vrij consistent (2019 € 2,2; 2020 € 2,3, 2021 € 2,2 miljoen) over de afgelopen jaren.

De interne controle (functie) is sinds 2016 uitbesteed aan de externe accountant. In het kader van rechtmatigheidsverantwoording is in 2021 de interne controlefunctie uitbesteed aan een andere accountantsorganisatie dan de (eigen) externe accountant. In de VIC sheets van de accountant zijn als het gaat om het personeelsproces en de personeelsmutaties en het proces inkopen en aanbesteden geen bevindingen gerapporteerd met betrekking tot de externe inhuur.

Bij inhuur van externe medewerkers wordt gewerkt met een PMF formulier². De routing ervan is uitgewerkt en bekend bij medewerkers. De interne controle erop is echter niet vastgelegd of geborgd in een (sluitend) werkproces zodat bijvoorbeeld achteraf niet toereikend kan worden vastgelegd of de voorgeschreven routing rechtmatig, volledig en juist is gevolgd in het proces.

De gecontracteerde (preferente) bureaus ontwikkelen zich steeds meer als strategische partners van de gemeente bij het werven van personeel. Een punt van zorg is de krapte op de arbeidsmarkt, niet alleen bij de gemeente Stadskanaal maar ook op landelijk niveau. Vacatures zijn lastig in te vullen. De bureaus kunnen daardoor niet altijd aan de vraag voldoen en tarieven komen onder druk. De gemeente zoekt naar mogelijkheden om samen met andere gemeenten in de behoefte aan personeel te voorzien.

Conclusies op hoofdlijnen ingaande op informatievoorziening Raad – deelvraag 3 (in hoofdstuk 5 wordt meer in detail op de conclusies ingegaan).

De Raad wordt via de P&C cyclus geïnformeerd over de overhead van de organisatie, waar ook de externe inhuur deel van uit maakt. Er wordt niet separaat verantwoording afgelegd aan de Raad als het gaat om externe inhuur. Informeel wordt de Raad op verschillende momenten bijgepraat over organisatieontwikkeling, personeelsontwikkeling en inhoudelijke thema's. Raadsleden die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek vinden dat ze voldoende door het College geïnformeerd worden.

2.2 Aanbevelingen

1. Raad, vraag het College om inzicht/ realistische planning van de uitwerkingsplannen om de uitvoering de komende tijd te borgen (opleidingsplan, strategische personeelsplanning, opzetten talentenpool ed.)
2. College, zorg voor verbetering van het werkproces en zichtbare vastlegging van de routing om rechtmatige inhuur van 'inhuur derden' te borgen. Procesverbetering door de voorgeschreven advisering en de interne controle op de uitvoering van de inhuur vast te leggen of te borgen in een werkproces en zo ervoor te zorgen dat elke inhuur via een PMF en/of besluit Algemeen

² Personeelsmutatie formulier



Directeur gerouteerd wordt en het risico dat het daarbuiten of onrechtmatig plaatsvindt voorkomen wordt.

3. College, borg het contractmanagement op de raamcontracten 'inhuur derden'. Het adequaat beleggen van contractmanagement bevordert de kwaliteit van dienstverlening.



3. Bevindingen deel 1: Beleid t.a.v. inhuur derden

3.0 Inleiding bevindingen beleid

Aangezien de eigen 'vaste' bezetting en flexibele arbeidskrachten samen voor voldoende arbeidscapaciteit moeten zorgen, het aldus communicerende vaten zijn, is het vertrekpunt voor de beantwoording van de vragen over de kaders voor inhuur derden in een breder perspectief gezet. Het gaat om het geheel aan menselijk kapitaal, waarbij specifiek ingezoomd wordt op de uitgangspunten die de gemeente Stadskanaal voor inhuur van flexibele arbeidskrachten heeft geformuleerd.

3.1 Beleid inhuur derden

Vraag beleid 1. Heeft de gemeente beleid geformuleerd over inhuur derden?

Beleidskaders- Beleidsdocumenten en personeelsmonitor

In het najaar van 2017 heeft de gemeente Stadskanaal een eigen koers uitgezet, toen duidelijk werd dat de gemeentelijke herindeling per januari 2018 niet door zou gaan. Het opgestelde koersdocument was basis voor het bestuursakkoord in 2018 "Samen koersvast naar de toekomst". De koerslijnen (Stadskanaal werkt Duurzaam, Stadskanaal Leeft en Stadskanaal Pakt aan) worden verder vertaald in ambities. In 2019 wordt de ambitie 'Wij willen een professioneel toegeruste gemeentelijke organisatie zijn die uitvoering kan geven aan deze (bestuurlijke) koers' uitgewerkt in een uitvoeringsplan 'Organisatie in Beweging, van goed naar beter'. De gemeenteraad heeft om de organisatie te versterken ook extra financiële middelen toegekend (2018 bij behandeling perspectiefnota (2019-2022)). Voor 2019 is in de begroting € 350.000,- beschikbaar gesteld en de jaren vanaf 2020 en verder gaat het om € 500.000,- De aansturing van de organisatie wijzigt per 1 januari 2019; er is managementcapaciteit (teamleiders) en vakinhoudelijke capaciteit toegevoegd.

De gemeente wil een 'een lerende organisatie' zijn. Dat is ook nodig, omdat grote veranderingen de gemeentelijke rol beïnvloeden. Het vraagt om het vergroten van het aanpassingsvermogen van medewerkers (nieuwe werkwijzen, kennis en vaardigheden). Er worden in 2019 tal van activiteiten benoemd die men nog voornemens is om op te pakken, zoals een strategisch opleidingsplan, een strategische personeelsplanning, het opzetten van een talentenpool en het opstellen van traineebeleid. In januari 2022 wordt het aangekondigde HRM-beleid vastgesteld. Kern van het HRM-beleid in deze visie is: 'Stadskanaal is een lerende organisatie die Dienstverlenend, Professioneel en Duurzaam wil zijn'. De gemeente constateert dat op basis van klanttevredenheidsonderzoeken er veel goed gaat en wil richting 2025 nog stappen maken in het 'leren en ontwikkelen', in het bevorderen van 'duurzame inzetbaarheid', dus inzet op vitaliteit en het arbeidsfit zijn van medewerkers en het maken van teamplannen waarin de organisatiedoelen en de personele component worden uitgewerkt. Kernwaarden/uitgangspunten van beleid komen in onderstaande tabel naar voren.

We willen een organisatie zijn:

- die zich kenmerkt door vertrouwen, betrokkenheid en openheid;
- die in 'balans is'. Een goede mix heeft van jong en oud;
- die inclusief en divers is, waar iedereen zichzelf kan zijn;
- die medewerkers aan zich bindt door ze voldoende uitdaging te geven in hun werk en ze een aantrekkelijke werkomgeving biedt;
- die aantrekkelijk is voor nieuwe mensen die er graag willen komen werken;



- die medewerkers faciliteert in hun ambities en persoonlijke ontwikkeling;
- die oog heeft voor de verschillende 'levensfasen' van onze medewerkers zodat iedereen vitaal en arbeidsfit blijft;
- die medewerkers heeft met een klantgerichte houding (ja, het kan ... mits) die goed kunnen samenwerken;
- waar we door middel van projectmatig werken gestructureerd en daardoor professioneler werken;
- die medewerkers stimuleert en faciliteert zodat ze mee kunnen in de nieuwe technologische ontwikkelingen;
- waar algemeen directeur, managers, teamleiders en medewerkers elkaar helpen, ondersteunen, coachen en feedback geven om steeds beter te worden in hun werk.

Uit HRM-beleid Stadskanaal – Visie op HRM 2022 -2025

In de hierboven aangehaalde documenten wordt duidelijk dat de gemeente met verve inzet op organisatieontwikkeling en het investeren in menselijk kapitaal. Niet alleen uit de documenten, maar ook uit gevoerde interviews klinkt door dat de gemeente aandacht besteedt aan het menselijk kapitaal. Onderstaande quote onderstreept dit.

'Op het moment dat wij vanuit 'Organisatie in beweging' gezegd hebben we willen een organisatie zijn die professioneel is, dienstverlenend is en die ook duurzaam is, en dan duurzaam in de zin van duurzame inzetbaarheid, dan zijn dat wel doelstellingen die we vertaald hebben naar ons personeelsbeleid. Dus dan proberen we een organisatie te zijn die als doel heeft om het organisatiebestand vitaal te houden in alle opzichten. Dus dat we een goede menging hebben van oudere en jongere medewerkers, ervaren en onervaren medewerkers. We proberen een stagegerichte organisatie te zijn, stagiaires en trainees proberen we binnen te halen, enerzijds om ze in onze organisatie te behouden en anderzijds om ze ook een kans te geven om zich te ontwikkelen en elders een carrière te maken. En als je het hebt over de vaste groep mensen, dan hebben we gezegd dat we vanuit de strategische personeelsplanning straks wat meer gestructureerd onze mensen willen volgen. Dus je komt binnen en je hebt allemaal verschillende levensfasen, we proberen daar meer gestructureerd aandacht aan te geven in ons strategisch personeelsbeleid. Dat kan dan met van alles te maken hebben: opleiding, training, coaching'.

Quote uit interview – duurzame inzetbaarheid

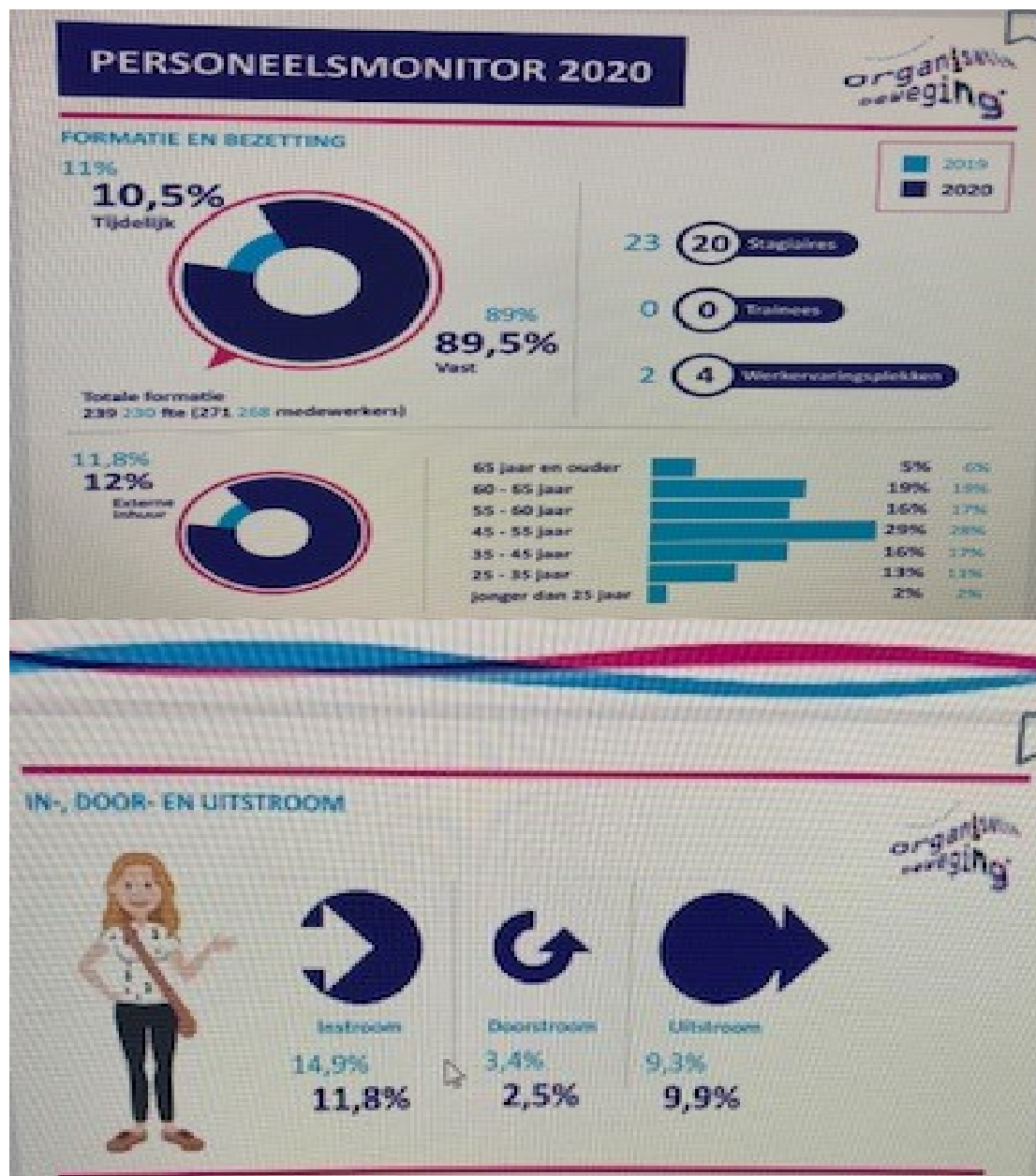
In de genoemde beleidsdocumenten heeft 'externe inhuur' niet een specifieke plek. In de gevoerde interviews t.b.v. dit onderzoek komt wel naar voren dat met de visie zoals verwoord in 'Organisatie in beweging' specifiek v.w.b. externe inhuur beoogd wordt dat het een bijdrage dient te leveren aan:

- de professionalisering van onze organisatie door de expertise die we inhuren;
- bevordering van duurzame inzetbaarheid;
- het op orde houden van de dienstverlening.

Ook wordt aangegeven dat externe inhuur nooit een doel op zich is. De gemeente wil investeren in personeel om hen te binden en te boeien. Dat is waar men mee bezig is en uiteindelijk gaat het om het realiseren van een stabiele bezetting, waardoor er minder ingehuurd hoeft te worden.

Externe inhuur komt (wel) tot uitdrukking in de personeelsmonitor, zei het niet in beleidsmatige zin. De personeelsmonitor, ook wel het sociaal verslag genoemd, wordt jaarlijks aan het college en de ondernemingsraad aangeboden en geeft een terugblik op de ontwikkelingen en acties op P&O gebied in de organisatie. Daarin wordt o.a. ingegaan op het aantal vacatures dat in enig jaar (als onderzoekers hebben wij de monitor 2020 ontvangen) is opengesteld en hoeveel er daarvan door externe kandidaten zijn ingevuld. Ook wordt melding gemaakt wat redenen zijn om extern in te huren, de kosten ervan en het feit dat er in 2018 besloten is om de inhuur van extern personeel aan te besteden en hiervoor contracten aan te gaan met drie bureaus (Kenonz, Maandag en Langhenkel-Talenter).

In onderstaande infographics uit de personeelmonitor 2020 wordt inzichtelijk gemaakt hoe de formatie zich heeft ontwikkeld ten opzichte van 2019 en wordt de instroom, doorstroom en uitstroom in de jaren 2019 en 2020 inzichtelijk gemaakt. In de uitgevoerde interviews is aangegeven dat er de laatste jaren sprake is van een toenemende mobiliteit. Dat geldt voor Stadskanaal, maar ook voor collega-gemeenten zo wordt aangegeven.



Wettelijke kaders- Europese aanbestedingswet

Wettelijke kaders waar de gemeente Stadskanaal als het gaat om inzet van externe capaciteit mee te maken heeft, betreft de aanbestedingswet. Per 1 juli 2018 heeft de gemeente middels een Europese aanbesteding drie bureaus gecontracteerd om de inhuur van externen te organiseren. Met drie bureaus is een raamovereenkomst aangegaan met een looptijd van twee jaar. De overeenkomst mag maximaal tweemaal met één jaar schriftelijk verlengd worden. Uit de interviews hebben we vernomen dat er inmiddels een nieuwe aanbesteding in de markt gezet is. De verwachting is dat er in augustus 2022 definitief gegund kan worden.

In de raamovereenkomst met de externe bureaus is geborgd dat personeel dat ingehuurd wordt dezelfde rechten heeft als eigen personeel (volgens Personeelszaken). Er wordt gewerkt conform de CAO Gemeenten.



Beleid in ontwikkeling

In het beleid zoals uitgezet in de visiedocumenten 'Organisatie in beweging' wordt aangegeven dat er nog plannen ontwikkeld zullen worden, zoals een opleidingsplan, strategische personeelsplanning, traineebeleid en het opzetten van een talentenpool. Deze beleidsmatige uitwerkingen zijn nog niet gereed, wel vinden er voorbereidende werkzaamheden plaats of wordt in de praktijk gewerkt om meer trainees aan te trekken (daar ligt nog niet een beleidsdocument aan ten grondslag).

Onderstaande quotes uit de interviews laten dit zien.

"We zijn nu aan de vooravond om die strategische personeelsplanning te maken. En het staat dan ook weer in het HRM beleid, dat we nadien hebben vastgesteld. Eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we nog een keuze moeten maken hoe we het onderwerp 'strategische personeelsplanning' gaan aanpakken. We hebben verschillende modellen in Nederland hoe je dat kunt aanpakken. Sommige van die aanpakken zijn heel intensief, sommige zijn dat wat minder. We willen naar een werkvorm toe die voor ons behapbaar is. De kern van de strategische personeelsplanning oppakken, maar wel zo dat we het in menskracht kunnen behappen".

Quote t.a.v. strategische personeelsplanning

Ontwikkelingen op het personele vlak

- **Veranderende rol**

Uit de interviews komt naar voren dat het werk en daarmee de verlangde vaardigheden sterk aan het veranderen zijn. Die veranderingen hebben nagenoeg consequenties voor alle functies/medewerkers, dus organisatie-breed.

"Daar kun je verschillende dingen over zeggen, maar bijvoorbeeld bij het team Burgerzaken zie je dat het werk van Burgerzaken aan het veranderen is. Maak ik het even heel plat dan zie je dat het vroeger ging over het innemen van formulieren en verstrekken van reisdocumenten, maar tegenwoordig gaat het over fraudebestrijding, identiteitscontrole. Hierbij komen nieuwe vaardigheden kijken voor onze medewerkers. Als je het hebt over de transities in het sociaal domein, de vluchtelingen crisis, de Omgevingswet, de energietransitie/duurzaamheid dan constateer je dat ieder werkteerrein van de gemeente de afgelopen jaren vele malen complexer is geworden. Niet alleen door de regelgeving, maar ook door kritische inwoners, organisaties, ondernemers. En op de inhoud van je vak vraagt dat ook aanpassen (vaker en sneller aanpassen). Vroeger was het een stukje rustiger en zeker als het gaat om de buitenkant van onze gemeenten, mensen accepteren niet zomaar meer dat je je werk als gemeente in hun ogen niet goed doet. Je moet dingen snel en goed leveren, mensen zijn kritisch. We zijn transparanter en aanspreekbaarder geworden en dat vertaalt zich naar kwaliteit van ons werk en de personele vaardigheden die erbij komen kijken".

Quote interviews - veranderende rol

- **Krapte arbeidsmarkt**

In nagenoeg ieder interview wordt gewezen op de schaarste in de arbeidsmarkt. Het wordt als een hele kunst gezien om kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel te krijgen (vast/tijdelijk) om de dienstverlening op orde te houden. De krapte in de markt uit zich doordat gecontracteerde bureaus vaker niet kunnen leveren of aan de gevraagde vereisten voor invulling niet kunnen voldoen. Het heeft consequenties voor de prijs, als er verder gekeken moet worden in de markt (als bureaus niet kunnen leveren). Vertrek van vast personeel (pensioen of uitstroom naar andere functie) maakt dat het moeilijker wordt om organisatieonderdelen goed te laten functioneren. Parallel aan diezelfde beweging is de ondervinding dat er ook nieuw aanbod van mensen is door de mogelijkheid om meer vanuit huis te werken. Het wordt wel als een wankel evenwicht gezien, waar nieuwe creatieve oplossingen voor gevonden moeten worden (bijv. meer samen met andere gemeenten optrekken/vacatures invullen).

"We kunnen nog meer kijken hoe we daarin samen optrekken met andere gemeenten. Ik vind dat we dat nog wel wat meer in een plan kunnen zetten. Dus we doen dat natuurlijk wel, als we bijvoorbeeld kijken naar inkoop Wmo, de verbinding met Pekela en Oldambt. Maar we zouden voor een aantal functies die specifiek zijn en moeilijk te vinden zijn,



een heel goed voorbeeld daarvan vind ik de CISO meer kunnen samenwerken. Het maakt dan ook niet uit of je daarin de samenwerking zoekt met gemeenten in Groningen of Drenthe. Dat zou ook in noordverband kunnen zijn. Dat zouden we wel wat breder kunnen invullen en daarop de samenwerking organiseren.

We hebben daar nog geen plan voor, maar ik vind echt dat dat iets is wat we moeten gaan ontwikkelen. Dus je moet het wel in perspectief zetten. Die schaarste is wel van het laatste jaar, dus het is nu ook de tijd om daar een strategie op te ontwikkelen hoe we dat dan ook op deze specifieke functies kunnen doen. Maar die bereidheid is er zeker en ik vind ook dat we hier mee aan de slag moeten”.

“Als kleine organisatie weten we dat als we jonge medewerkers in dienst nemen en hen opleiden, ze na een paar jaar vaak weer vertrekken. Dat is niet erg, soms wel lastig in de praktijk. De afgelopen jaren zien we dat de mobiliteit in de breedte echter is toegenomen...

Bij collega gemeentes zie je hetzelfde gebeuren. Ook daar is en zullen er zeker ook door vergrijzing heel veel wisselingen plaatsvinden. En bij ons is het ook een combinatie van mensen die een stap maken in hun carrière en mensen die met pensioen gaan....

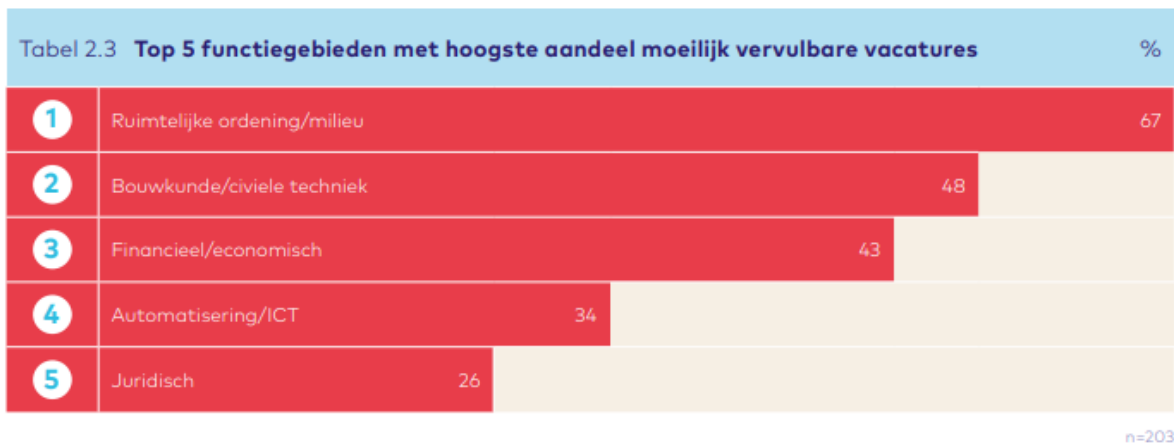
Dat maakt het voor ons de komende tijd wel spannend. Gaan we iedere functie de komende tijd ook ingevuld krijgen met dezelfde kwaliteit en zo niet wat kunnen we dan bedenken? Afgelopen jaar hebben verschillende trainees gehad die op een vaste functie terecht zijn gekomen. Dat is maar een stukje van de oplossing. Ik denk dat we creatievere manieren moeten vinden om mensen te krijgen en te behouden...”

Er is meer mobiliteit op de arbeidsmarkt, het is moeilijk om vakken kennis te krijgen zoals applicatiebeheerders of communicatieadviseurs, beleidsadviseurs en beleidsmedewerkers of vastgoedspecialisten. Die zijn erg moeilijk te vinden.

We hebben een loongebouw en de daarbij behorende salarissen en ja dan zitten we natuurlijk lager dan een gemeente als Assen, Groningen of Emmen. We verliezen dan ook wel eens medewerkers aan grotere gemeenten. Om het positiever te kleuren, we boren ook wel nieuw potentieel aan door het thuiswerken/de digitalisering die voort komt uit de corona periode die niet uit de regio komen.

Quotes interviews – krapte op de arbeidsmarkt

Alhoewel er algehele krapte is op de arbeidsmarkt, is er binnen het gemeentelijk domein met name krapte binnen bepaalde functiegebieden, zo blijkt ook uit de onderstaande tabel uit de Personeelsmonitor 2021, A&O Fonds Gemeenten.



- Kansen vergroten uitvoeringscapaciteit

Over de ontwikkeling van de Strategische Agenda Groningen, waar de Regionale Ontwikkelagenda Oost-Groningen (waartoe Stadskanaal behoort) onderdeel van uit maakt, is de regio Groningen in gesprek met het Rijk. De verwachting is dat er in Groningen fors geïnvesteerd gaat worden. Oost-Groningen wil naast het ontwikkelen van inhoudelijke plannen ook inzetten op het organiseren van gezamenlijke uitvoeringskracht (middels een gezamenlijke personeelspool). Deze ontwikkeling wordt als kansrijk



gezien om zo de samenwerking bovengemeentelijk een boost te geven. Het wordt gezien als één van de oplossingen om de kansen te vergroten op de 'overspannen' arbeidsmarkt. Een vergelijkbaar initiatief is er in Friesland, nl. de Fryske flexpool die al 'in bedrijf' is.

Uit onderstaande tabel wordt de top 5 aan instrumenten benoemd die gemeenten in Nederland inzetten om succesvol te werven.

Tabel 2.4 Top 5 instrumenten die gebruikt worden om succesvol te werven		%
1	Sociale media (zoals LinkedIn)	59
2	Recruiters/wervingsbureaus	43
3	Vacaturewebsites	29
4	Wervingscampagnes	21
5	Regionale bureaus/samenwerkingen	12

Uit personeelsmonitor 2021, A&O Fonds Gemeenten

Alignement beleid en uitvoering

Uit de interviews komt ook naar voren dat beleid en uitvoering niet altijd in lijn zijn. Het HRM-beleid is in geringe mate bekend bij geïnterviewden en daarnaast zijn geïnterviewde teamleiders niet op de hoogte van het feit dat er een nieuwe aanbesteding externe inhuur in de markt gezet is, die echter wel voor hen van belang is, omdat ze regelmatig extern inhuren.

"Ik weet niet of er beleid geformuleerd is op het terrein van Personeel en Organisatie. Ik ken het niet. Het zijn met name de afspraken die we gemaakt hebben hoe we netjes een procedure ingaan. Hoe zorg je dat je aan de voorkant ook goede afspraken maakt en dan ga je werven".

"Ik ben wel bezig zelf met het team om gelet op de ontwikkeling in de arbeidsmarkt om goede mensen te vinden. Dus hoe geef je daar dan goed handen en voeten aan".

Quote interviews – onbekendheid beleid-uitvoering

"Ik moet zeggen dat ik niet eens weet dat er een nieuwe aanbesteding is".

Quote interview- onbekendheid aanbesteding

3.2 Generieke of specifieke kaders

Vraag beleid 2. Zo ja, zijn dat meer generieke kaders (bijv. voortkomend uit inkoop-en aanbestedingsbeleid) of vanuit een visie op de ambtelijke organisatie?

Generieke of specifieke kaders?

Er is geen specifiek beleid geformuleerd als het gaat om externe inhuur. De kaders voor het inschakelen van externe capaciteit worden gevormd door de wettelijke vereisten. Er wordt uitgegaan van de



Aanbestedingswet. De raamovereenkomsten vormen de kaders voor de operatie. Het inkoopproces dient gevolgd te worden. De accountant toetst op de rechtmatigheid van de inhuur (waarbij de focus ligt op inhuur boven de Europese aanbestedingsgrens).

Uit gesprekken met geïnterviewden komt naar voren dat men zich bewust is van het te volgen proces.

Kijk wat je doet is dat je eerst kijkt of het echt nodig is om mensen van buiten in te schakelen, we kijken dan eerst naar de mantelovereenkomst, intern wordt er kritisch gekeken of het proces goed doorlopen wordt en of de financiële ruimte er ook is en of het een overschrijding zou betekenen. Dat is natuurlijk ook de reden waarom de gemeentesecretaris als eindstation alles wil accorderen. Hij wil grip houden aan het einde van de rit omdat hij als eindverantwoordelijke wil zien hoe de loonsom er uitziet/gebruikt wordt”.

“We hebben hele duidelijke afspraken gemaakt over de externe inhuur. Zodra we mensen gaan inhuren, moeten we dat melden bij de P&O adviseur die er ons op wijst dat we bij de 3 gecontracteerde bureaus terecht kunnen. Dus ik ga ervan uit dat de uitvraag volgens afspraak plaatsvindt. De teamleider bepaalt zelf met de P&O adviseur als inhuur niet binnen de afgesproken tijd (3 dagen meen ik) lukt via de 3 gecontracteerde partijen hoe daarna dan verder.

“De accountant kijkt puur naar de Europese aanbestedingsregels o.b.v. de spend-analyse (bij de leveranciers boven € 50.000 op jaarbasis en boven € 214.000 over de 4 jaar).”

“Nou ik houd met name rekening met de kaders die we binnen de aanbesteding hebben afgesproken. Daar zitten natuurlijk kaders in hoe je dat doet, hoeveel tijd organisaties krijgen om CV 's aan te leveren. Zij moeten ook binnen het uurtarief blijven zoals vastgelegd. Daar houd ik me dan aan. Even ter illustratie: Ik kreeg laatst iemand aangeboden, een ZZP'er via een ander bureau dan onze preferente bureaus. Die vroeg een tarief van heb ik jou daar. Daarop heb ik ook gezegd ja dat past totaal niet binnen onze kaders. Dat was een bredere uitvraag, omdat de preferente bureaus niet konden leveren. Wat we wel doen is dat we die kaders (prijzen) wel meenemen als we een bredere uitvraag doen”.

Maar ook wordt de vraag gesteld of het inkoopproces wel conform afspraken gevolgd wordt

“Ja, maar we weten niet of ze wel of niet de procedure hebben gehanteerd. Of ze hebben het wel gedaan, maar dat het niet goed geadministreerd wordt of ze zijn eromheen gegaan. Waar het op neer komt is dat het niet goed geadministreerd wordt. Het is niet inzichtelijk”.

“Verder is het zo dat er in het inkoop-en aanbestedingsbeleid wel een proces beschreven staat wat gevolgd dient te worden, maar als je kijkt hoe dat in de praktijk gaat dan klopt daar niets van”.

3.3 Toetsbaar beleid

Vraag beleid 3. Is het beleid zo geformuleerd dat het toetsbaar is?

Er is geen specifiek beleid voor externe inhuur. De kaders worden gevormd door de Aanbestedingswet en de aangegane contracten. Het toetsen in de operatie gebeurt door:

- toetsing op de loonsom via de P&C-cyclus;
- controle in het inhuurproces (bij inhuur moet eerst P&O fiat geven en daarna Financiën);
- administratief door het PMF-formulier (personeelsmutatieformulier), daarin wordt het akkoord verwerkt, maar ook de benodigde faciliteiten worden zo geregeld (voor vaste en tijdelijke formatie)
- de opgestelde overeenkomsten voor inhuur (per medewerker) worden door de directeur getekend.



3.4 Beslissings- en budgetbevoegdheid

Vraag beleid 4. Is vastgelegd wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is?

Bevoegdheid externe inhuur

Als een teamleider iemand extern wil inhuren stemt hij/zij dat af met de verantwoordelijk manager en P&O wordt geïnformeerd dat er een tijdelijke vacature aankomt. In het daartoe bestemde PMF-formulier dient de reden voor vervanging aangegeven te worden (ziekte medewerker, vertrek van medewerker op cruciale positie, vervanging binnen een project of vanwege specialistische kennis die niet in huis is). Vervolgens is er akkoord nodig van P&O en Financiën en van de verantwoordelijk manager alvorens het ter tekening aan de gemeentesecretaris als algemeen directeur wordt voorgelegd. De gemeentesecretaris toetst of het proces goed doorlopen is, of er bijzonderheden zijn en of alles duidelijk geformuleerd is. Na akkoord wordt eerst de vacature uitgezet bij de preferente bureaus en na selectie van een kandidaat tekent de gemeentesecretaris de overeenkomst voor inhuur. Mocht er geen geschikte kandidaat bij de preferente bureaus te vinden zijn, dan kan er een brede uitvraag gedaan worden.

Contractmanagement/beheer raamovereenkomst

In de afgesloten raamovereenkomst staat dat de gemeente als opdrachtgever en de bureaus als opdrachtnemers de werking van de raamovereenkomst zullen evalueren. De bevoegdheid wordt neergelegd bij een afdelingsmanager die beslissingsbevoegd is. In de praktijk voeren een vertegenwoordiger van het management en een P&O adviseur de halfjaarlijkse evaluatiegesprekken. Het directe contact in de uitvoering wordt door de P&O adviseur onderhouden.

In de nota 'Inkopen en aanbesteden door de gemeente Stadskanaal 2020' worden de interne regels voor inkoop en aanbesteden geformuleerd. Daarin is vastgelegd dat inkoopcontracten en overeenkomsten beheerd worden door de Adviseur Inkoop in het Document Management Systeem (DMS). Het DMS biedt inzicht in onder meer het aantal afgesloten contracten, overeengekomen prijzen, geldende contractvoorwaarden en einddata. Het uitvoeren van het contractmanagement is een taak die toebehoort aan de budgethouders c.q. kredietbeheerders. De P&O adviseur onderhoudt de relatie met de gecontacteerde bureaus, maar is, zo blijkt uit het gevoerde interview, niet verantwoordelijk voor het managen van de contracten.

3.5 Ongeschreven regels

Vraag beleid 5. Zijn er 'ongeschreven regels' waar men zich aan dient te houden of maar men zich in de praktijk aan houdt?

Er komen enkele ongeschreven regels naar voren in de interviews:

- de bandbreedte van de prijsafspraken die met de preferente bureaus gemaakt zijn, worden ook als richtlijn gebruikt als er breder de markt opgegaan wordt (dus als er geen geschikte kandidaat is bij de preferente bureaus);
- voordat een vacature extern uitgezet wordt, is de lijn dat er eerst naar mogelijkheden van interne vervanging gezocht wordt;



- als een PMF wordt aangemaakt is de werkwijze dat er al aan 'de voorkant' afstemming gezocht wordt met manager/P&O.

3.6 Tussenconclusie beleid inhuur derden

- De gemeente Stadskanaal heeft visie geformuleerd op organisatieontwikkeling en HRM.
- De gemeente investeert in menselijk kapitaal vanuit de filosofie: Stadskanaal is een lerende organisatie die Dienstverlenend, Professioneel en Duurzaam wil zijn.
- Er wordt in beleid niet specifiek aandacht besteed aan 'inhuur derden', wel is er bewustzijn dat externe inhuur een bijdrage dient te leveren aan professionalisering van de organisatie, bij moet dragen aan duurzame inzetbaarheid en het op orde houden van de dienstverlening. Beleid 'Inhuur derden' is beleidsmatig niet toetsbaar (geen specifiek beleid).
- HRM-ambities zijn voor een deel nog niet omgezet in (uitvoerings)beleid- en planvorming.
- Er is krapte op de arbeidsmarkt, het is moeilijk om voldoende (kwalitatief en kwantitatief) personeel te vinden/behouden.
- Oplossingen om de krapte het hoofd te bieden worden gezocht in intergemeentelijke samenwerking, het masterplan Groningen wordt als kans gezien om de uitvoeringscapaciteit op peil te houden.
- Er zijn raamcontracten afgesloten met 3 preferente bureaus die partners zijn voor werving van externe capaciteit. In de operatie vormen de contracten de kaders.
- Er zijn generieke kaders voor inhuur derden, en niet specifieke kaders. De Aanbestedingswet vormt het wettelijk kader voor de contractering. Er wordt gewerkt conform de cao-gemeente, ingehuurde medewerkers hebben dezelfde rechten als vast personeel.
- Beslissings-en budgetbevoegdheid is grotendeels eenduidig belegd. Het contractmanagement zoals vastgelegd in het inkoop-en aanbestedingsbeleid is voor het managen van de raamcontracten niet belegd.
- De bandbreedte van de prijsafspraken zoals gemaakt met de preferente bureaus zijn eveneens richtlijn als de vraag breder op de markt uitgezet wordt.
- Uitvoering is niet altijd even goed aangehaakt bij beleidsintenties (HRM-beleid is weinig bekend, onbekendheid bij teamleiders dat er een aanbesteding inhuur derden in de markt gezet is).



4. Bevindingen deel 2: Uitvoering inhuur derden

4.1 Interne controle op de uitvoering

Vraag uitvoering 1: Is in werkprocessen de interne controle op de uitvoering geborgd?

De inhuur wordt geregistreerd via een personeelsmutatie formulier (PMF). In dit formulier wordt de beoordeling door de financiële adviseur van het financiële aspect en de financiële afwikkeling vastgelegd. Dus vanuit het adviesteam Financiën wordt financiële controle gedaan op de uitvoering van de inhuur derden. Onder de financiële controle wordt verstaan of de inhuur past binnen de financiële kaders en of er budgetruimte en beschikbare formatie (conform formatieplan) is. Naast de financiële adviseur wordt door de betreffende teamleider ook de adviseur personeelszaken geraadpleegd en daarom vindt afstemming van het PMF via een driehoeksoverleg plaats. Uiteindelijk dient elk PMF zichtbaar (voorzien van handtekening en datum) geaccordeerd te worden door de algemeen directeur.

De financiële adviseur kijkt hierbij niet naar de doeltreffendheid, de verantwoordelijkheid hiervoor, evenals voor de check op de kwaliteit, is bij de betreffende teamleider (opdrachtgever inhuur) belegd. Er is geen standaardformulier voor deze kwaliteitscheck.

Mocht er bij de inhuur rond de rechtmatigheid of Europese aanbestedingsregels wat spelen, dan wordt indien nodig een plan van aanpak opgesteld.

De interne controle op de uitvoering van de inhuur is echter niet vastgelegd of geborgd in een werkproces. Daarmee is dus niet in een vast proces geborgd dat elke inhuur via een PMF en/of besluit Algemeen Directeur gerouteerd wordt met het risico dat het daarbuiten of onrechtmatig plaatsvindt. Achteraf wordt periodiek de inhuur geanalyseerd door een medewerker van het team Financiën en Control. Door de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat op basis van extrapolatie dan zaken opvallen. Bij het constateren van bijzonderheden of afwijkingen o.b.v. extrapolatie, kan vervolgens nagegaan worden of er een contract onder die geboekte bedragen ligt en als dat niet het geval is, trekt de medewerker van het team Financiën en Control aan de bel. Dat wordt niet formeel vastgelegd. De genoemde extrapolatie bestanden zijn wel aangeleverd voor 2020 en 2021, maar voor 2019 kon deze niet overhandigd worden.

Op de vraag of er op basis van periodieke rapportages gecontroleerd wordt om vast te stellen dat elke uitbetaling voor externe inhuur een bevoegd besluit (van Algemeen directeur) aan ten grondslag ligt, wordt aangegeven dat de periodiciteit ervan wisselt:

"Afspraak is eigenlijk 1 keer per maand. Daarnaast, wij zijn een kleine gemeente dus op de drukke momenten als we bezig zijn met de jaarrekening blijft het vaak even liggen. Dan komt het 1 keer per kwartaal. We proberen het wel 1 keer per maand te monitoren om er goed vinger aan de pols te houden".

Quote interviews

Bij de analyse van de ontvangen documenten voor deze QuickScan is ons opgevallen dat in de PMF's de handtekeningen en datum ondertekening van P&O-advies en financieel advies ontbraken in de routing. Als verklaring wordt door de ambtelijke organisatie aangegeven dat i.v.m. de corona lockdowns gewerkt is met digitale PMF en met een goedkeuringsmail van de financiële adviseur (omdat er geen digitale handtekening oplossing kwam). Daarbij wordt aangegeven dat de P&O administratie verantwoordelijk is voor archivering (in Decos) van dit digitale PMF en de goedkeuringsmail. Door de controller en teamleider Financiën & Control wordt in het interview aangegeven dat P&O het volledige beeld zou moeten hebben rondom het PMF en daarom de verantwoordelijkheid draagt voor de archivering van het PMF incl. de goedkeuringsmail.



4.2 Controle accountant

Vraag uitvoering 2. Wat blijkt uit de controle van de accountant als het gaat om inhuur derden?

De gehele interne controle van de gemeente Stadskanaal is sinds 2016 uitbesteed aan de externe accountant en in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is sinds 2021 deze interne controlefunctie uitbesteed aan een andere accountantsorganisatie dan de (eigen) externe accountant van de gemeente Stadskanaal.

Voor deze QuickScan hebben wij VIC (Verbijzonderde Interne Controle) sheets ontvangen over de jaren 2019 t/m 2021 waarin gerapporteerd wordt over de interne controle ingaande op het Personeelsproces en mutaties en het proces Inkoop en aanbestedingen. Ook hebben we accountantsverslagen bestudeerd voor deze QuickScan.

Uit de controledocumenten blijkt dat er geen bevindingen zijn wat externe inhuur betreft. De bevindingen rondom de aanbestedingsrechtmatigheid 2020 en 2021 betreffen niet externe inhuur, maar de zogenaamde onderdelen “Groen” (Groenvoorzieningen). De externe accountant beoordeelt in het kader van deze rechtmatigheidscontrole de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Er zijn geen andere rapportages beschikbaar dan bovengenoemde controledocumenten die bijvoorbeeld over de kwaliteit van de externe inhuur gaan.

4.3 Beeld vanuit de praktijk op de organisatie/uitvoeringsstructuur

Vraag uitvoering 3. Is er specifieke aandacht voor het borgen van een rechtmatige inhuur derden?

Zoals hierboven (4.2) aangegeven heeft de interne controle van de accountant niet geleid tot bevindingen voor wat betreft externe inhuur. Er is een werkwijze die gevolgd dient te worden bij inhuur derden, maar er is niet in een vast proces geborgd dat elke inhuur rechtmatig plaats vindt (zie 4.1).

Inkoop wijst verder nog op het feit dat een raamovereenkomst een plafond heeft qua kosten inhuur waar rekening mee gehouden moet worden. Een raamovereenkomst is niet onbeperkt, zo wordt aangegeven. Een overschrijding ervan, leidt tot onrechtmatigheid.

“Een raamovereenkomst heeft een plafond, waar rekening mee gehouden moet worden. Een raamovereenkomst is niet onbeperkt. Dat moet je wel goed inschatten. Je moet wel goed aangeven om hoeveel volume het gaat. Bijvoorbeeld je sluit een raamcontract via een Europese aanbesteding van 2 miljoen en als je dan 5 miljoen eraan uitgeeft, dan zit je alsnog fout qua rechtmatigheid”.

Quote interview

Om rechtmatige inhuur te borgen, worden er spendanalyses³ gemaakt door Inkoop. Zo wordt aangegeven dat uit een gemaakte analyse bleek dat er in de afgelopen jaren meer via payroll⁴ is

³ Het verwerken van de totale inkoopspend van een organisatie en deze indelen naar interne afnemers, inkooppakketten (producten en/of diensten) en leveranciers.

⁴ Bij een payrollconstructie wordt het payrollbedrijf de juridisch werkgever van jouw medewerkers. Een payrollbedrijf neemt zowel de administratieve en financiële verplichtingen als de arbeidsrechtelijke risico's over.



gewerkt, dan verondersteld. De verwachting was dat men lang niet aan de aanbestedingsdrempel zou komen. Maar uit de analyse bleek dat de gemeente net onder de drempel wist te blijven. In de nieuwe aanbesteding die nu in de markt gezet is, is hierop geanticipeerd en is voor Payroll (anders dan voorheen) een apart perceel gemaakt. Het gaat dan om met name ZZP'ers die de gemeente niet in dienst wil of kan nemen. Er zijn nu twee percelen uitgezet, één voor detachering voor de schalen van 8 tot en met 13, waarbij drie partijen een minicompentie voeren. En een tweede perceel voor de payroll-dienstverlening (eveneens schalen van 8 t/m 13). Dit laatste is nog niet eerder op deze wijze aanbesteed.

Constatering vanuit Inkoop is dat het nodig is om de rechtmatigheid (beter) te borgen en dat houding en gedrag van medewerkers hierin in een belangrijke rol spelen; dus het inkoopproces dient beter gevolgd te worden. Ook spendanalyses zouden vaker moeten gebeuren, om zoveel mogelijk aan de voorkant te komen (dus dat je niet achteraf hoeft te constateren dat drempelbedragen overschreden zijn).

4.4 Financiële omvang van de externe inhuur

Vraag uitvoering 4 en 6. Wat is de (financiële) omvang van de externe inhuur over de jaren 2019, 2020, 2021 en welk percentage van de loonsom besteedt Stadskanaal aan externe inhuur?

Financiële omvang externe inhuur & procentuele omvang t.o.v. de loonsom

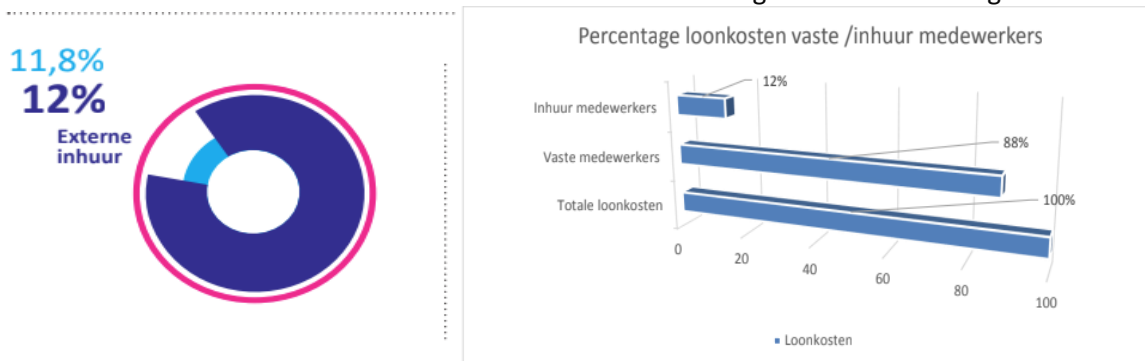
Het beeld n.a.v. de interviews is dat de financiële omvang van de externe inhuur rond de 10-12% ligt, ca. € 2 miljoen per jaar, over de jaren 2019 t/m 2021. Medewerkers hebben de indruk dat de externe inhuur vrij consistent gebleven is in de afgelopen jaren. Jaar 2020 laat een voordelig saldo zien mede dankzij voordeel op personeelslasten:

Het voordelig saldo tussen de begroting en rekening bedraagt € 657.000. Dit betreft voornamelijk de volgende budgetten: - een voordeel van € 208.000 op personeelskosten.

Bron: jaarrekening 2020

In de interviews is gevraagd naar de verklaring voor de niet volledige uitnutting van het personeelsbudget in 2020, maar deze kon niet worden gegeven.

Het beeld dat medewerkers hebben over de inzet van externen (omvang van de externe inhuur) wordt bevestigd met de aangeleverde documenten. Uit de aangeleverde personeelsmonitor 2020 van de gemeente Stadskanaal komt naar voren dat de externe inhuur afgerond 12% bedroeg:



Uit personeelsmonitor 2020 Stadskanaal



De kosten van externe inhuur bedroegen in 2020 in totaal afgerond € 2,3 miljoen. Afgezet tegen de totale loonkosten van de organisatie (in 2020 € 19 miljoen) is dit 12% en nagenoeg gelijk aan 2019 (11,7%).

Volumes van de externe inhuur komen uit de financiële applicatie Key2Fin, waarin met een bepaalde economische classificatie (kostensoorten) gewerkt wordt. De externe inhuur wordt dus separaat geregistreerd. Uit de aangeleverde sheets blijkt dit ook, waarbij ook het volume per team inzichtelijk gemaakt is. Het volume externe inhuur op totaalniveau bedraagt:

2019 € 2,2 miljoen

2020 € 2,3 miljoen

2021 € 2,2 miljoen

In de jaarstukken 2020 van Stadskanaal wordt een percentage van 13% genoemd voor wat betreft de externe inhuur:

Beleidsindicatoren Indicator Eenheid 2020

1 Formatie fte per 1.000 inwoners 7,4

2 Bezetting fte per 1.000 inwoners 6,9

3 Apparaatskosten euro per inwoner 657

4 Externe inhuur % 13,0

5 Overhead % 8,0

Toelichting

1. De toegestane formatie op basis van het formatieplan per 1.000 inwoners.

2. Het aantal fte dat werkzaam is per 1.000 inwoners.

3. De apparaatskosten in euro per inwoner.

4. De kosten voor externe inhuur als percentage van de totale personeelskosten.

5. De overheadkosten als percentage van de totale lasten in de begroting (exclusief toevoegingen reserves)

Uit jaarstukken 2020

Het verschil tussen 13% in de jaarstukken 2020 en 12% in de personeelsmonitor kan verklaard worden door een verschil in definitie volgens de geïnterviewden.

Gemeente Stadskanaal in vergelijking met andere gemeenten in Nederland

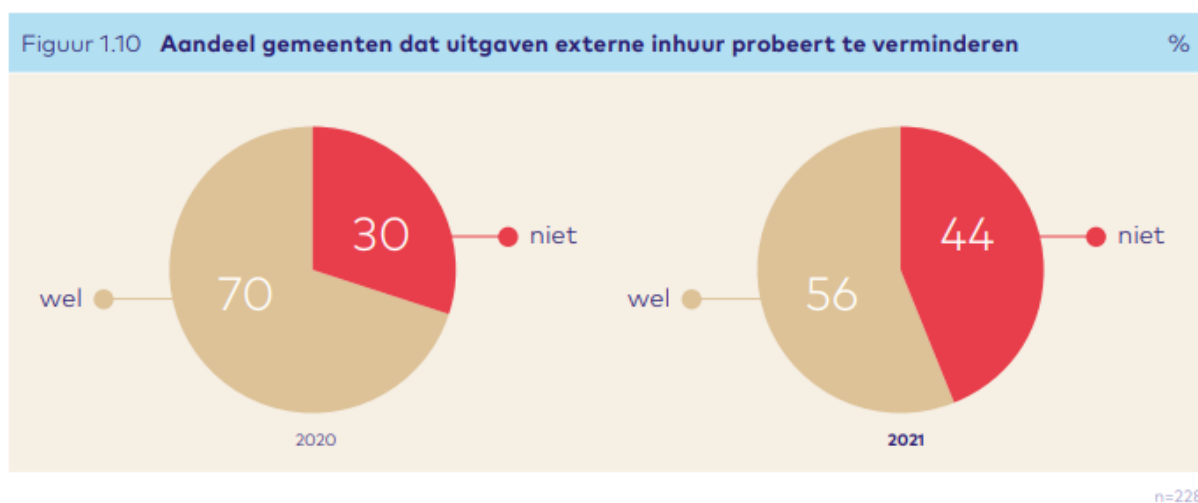
De externe inhuur door gemeenten in Nederland wordt in de personeelsmonitor van het A&O fonds getoond. Volgens de meest recente personeelsmonitor van het A&O Fonds over het jaar 2021⁵ besteedden gemeenten in Nederland gemiddeld 16,5 % van de loonsom aan externe inhuur, dat is 1% meer dan in 2020. De externe inhuur in de gemeente Stadskanaal betrof 12 à 13 % van de totale personeelskosten over het jaar 2020. Dit is procentueel laag t.o.v. het landelijk gemiddelde en eveneens ligt het onder het gemiddeld percentage van gemeenten van dezelfde omvang (20.000 -50.000 inwoners) met 14,3 % in 2020 en 15,7% in 2021.

⁵ Personeelsmonitor gemeenten 2021 van het A&O fonds Gemeenten



Tabel 1.20 Uitgaven aan externe inhuur			%
		2020	2021
	G4	15,7	16,3
	> 100.000 inwoners	16,8	16,9
	50.000 tot 100.000 inwoners	14,9	17,1
	20.000 tot 50.000 inwoners	14,3	15,7
	< 20.000 inwoners	15,8	16,0
	Alle gemeenten	15,5	16,5

n=194



n=228

Uit personeelsmonitor 2021 A&O fonds

De 12-13% externe inhuur is niet een indicator waarnaar gestreefd wordt in Stadskanaal. Wel houdt men in de gaten wat gemiddeld gebruikelijk is. Er is geen intentie om de externe inhuur te verminderen. Er is het besef dat het nodig is en dat het tot versterking van de organisatie leidt. Wel wordt aan de voorkant gecheckt of het echt nodig is of dat er intern een oplossing te vinden is. Stadskanaal past wat dat betreft in het tweede plaatje van figuur 1.10.

4.5 Categorieën inhuur derden

Vraag uitvoering 5. Wordt inhuur derden in verschillende categorieën ingedeeld (inhuur op vaste formatieplaatsen, inhuur extra capaciteit, specialistische kennis/advies)?

De externe inhuur wordt apart geadministreerd. De indeling in de categorieën (inhuur op vaste formatieplaatsen, inhuur extra capaciteit en specialistische kennis en advies) wordt niet op die manier geregistreerd. Financiën maakt jaarlijks een overzicht van de externe inhuur (extracomptabel⁶ in Excel) dat naar bureau en naar afdeling/team geordend wordt⁷.

⁶ is het verwerken van (financiële) gegevens buiten de boekhouding om.

⁷ zie bijlage 3 waarin de inhuur per afdeling inzichtelijk wordt gemaakt over de jaren 2018 t/m 2021.



“Als het gaat om inhuur van vaste formatieplaatsen dan vindt de verantwoording plaats zoals begroot: op de juiste kostenplaats met een gewijzigde kostensoort (Inhuur i.p.v. primaire personeelskosten)
Daarnaast is er af en toe sprake voor inhuur boven de formatie door extra taken waarvoor een invoerings- of implementatievergoeding wordt ontvangen. Deze lasten (en baten) worden in de regel niet op de kostenplaats maar direct op een programmaonderdeel verantwoord.

Dit wordt niet direct in de administratie (Key2Fin) zichtbaar gemaakt, maar is extracomptabel. We hebben een Excel bestand waarin we dagelijks bijhouden wat over de gehele organisatie ingehuurd is aan derden. Dat doen we puur om iedere maand een extrapolatie te maken, hoe staan we ervoor met de totale personele kosten, die de algemeen directeur van ons krijgt. In dit bestand is heel duidelijk welke afdeling inhuurt, hoeveel, voor hoe lang, prognose. In principe is het dus in beeld, het wordt in Excel bestand bijgehouden. Sluit niet precies aan met Key2Fin maar wel ongeveer”.

Quote interviews

Inkoop (onderdeel van CJZ) is bezig met het professionaliseren van de inkoopfunctie. Voor wat betreft externe inhuur wordt een spendanalyse gemaakt (deze is nog concept) op basis van een datadump van Key2Fin. Data worden geordend op basis van contracten en/of op basis van facturen. (Spendanalyses worden o.a. gebruikt om de rechtmatigheid van de inhuur te bewaken). Wat het maken van de analyses bemoeilijkt, is dat er niet een eenduidige definitie is, zo wordt aangegeven. Om een spendanalyse te maken zou Inkoop inzage moeten hebben in de afzonderlijke inhuur contracten (dat is er echter niet).

Er wordt in handelen wel onderscheid gemaakt in specialistische kennis die ingeschakeld wordt via de preferente bureaus (individuele basis) en een dienst, bijvoorbeeld technisch tekenwerk (via Roelofs). Inschakeling van een dergelijk bureau/specialistische dienstverlening gaat via een collegerapportage/besluit.

4.6 Evaluatie inzet

Vraag uitvoering 6. Hoe wordt de inzet van derden geëvalueerd?

In een QuickScan moeten er keuzes gemaakt worden. Een onderzoek naar toetsing op kwaliteit zou een diepgravend onderzoek vragen (onderzoek op casusniveau). Daarvoor is niet gekozen. Wel heeft de raad bij de presentatie van het onderzoeksplan ‘inhuur derden’ (mei 2022) gevraagd in algemene zin/generiek antwoord geven op de vraag hoe de organisatie de kwaliteit van dienstverlening borgt. In de afgenomen interviews is hier aandacht aan besteed.

Wat we als onderzoekers zien als het gaat om de kwaliteit van dienstverlening is het volgende (het is niet uitputtend, maar geeft wel een indruk);

- door de inhuur derden aan te besteden, worden partijen geselecteerd die aan gestelde kwalitatieve eisen kunnen voldoen;
- in de raamcontracten worden per functie waarop ingehuurd wordt de werkzaamheden beschreven (waar ook ingegaan wordt op welke kwaliteit verwacht wordt);
- via een minicompetitie tussen de drie preferente bureaus worden kandidaten geselecteerd;
- in de nieuwe aanbesteding wordt aan de bureaus zelf gevraagd om per kwartaal managementinformatie te leveren, die intern in de gemeente gebruikt wordt om beter zicht te ontwikkelen op de hoeveelheid inhuur, de procesgang en kwaliteit van inhuur;



- er is een werkwijze om te komen tot contractering met checks vanuit P&O en Financiën (en vooraf wordt bij werving een vacature opgesteld met eisen) en bij inschakeling van specialistische diensten is een onderbouwde collegerapportage nodig voor de besluitvorming;
- met externe medewerkers wordt evenals met vaste medewerkers door de verantwoordelijk teamleider het gesprek gevoerd over de uitvoering;
- er worden halfjaarlijks (conform contract) gesprekken met aanbieders gevoerd over de ervaren dienstverlening, daaraan voorafgaand wordt mondeling input gevraagd door P&O aan de managers die gebruik maken van de inhuur;
- er is geen verslaglegging per ingehuurde medewerker over hoe de inhuur verlopen is (dus er is niet een navolgbaar spoor of de gevraagde werkzaamheden/kwaliteit) geleverd wordt;
- ook op 'bulk 'niveau wordt er niet een kwalitatieve evaluatie van de inhuur gemaakt; het wervingsproces wordt niet geëvalueerd;
- er is sprake van relatiebeheer, maar er is geen contractmanagement;
- spend-analyses op inhuur derden zijn in ontwikkeling, de randvoorwaarden om dit optimaal te kunnen doen zijn nog niet goed ingevuld;

Wat is het beeld van geïnterviewden over de geleverde kwaliteit door de bureaus/medewerkers?

Hoe borg je als teamleider de kwaliteit bij inhuur?

"Ik doe dat zelf door gesprekken te voeren met de medewerkers. Dat doe ik sowieso met iedereen in het team. Dat doe ik ook met de inhuur mensen. Ik vind de kwaliteit ook wel wat wisselend. Maar dat is ook logisch. Op het moment dat er heel veel mensen zijn, is er meer keuze en de kwaliteit hoger. Dat blijkt met name uit de ervaring en hoe ze werken".

Wat is je ervaring met externe inhuur?

"Als het gaat om inschakeling van personeel via de gecontracteerde bureaus merk ik echt een verschil in invulbaarheid. Toen ik hier in het begin kwam werken, was het vrij moeilijk via de preferente bureaus. Heb toen wel eens een brede uitvraag gedaan, omdat de preferente partijen via de uitgezette procedure niet konden leveren. Toen was het een tijdje wat makkelijker, het lukte bijna altijd wel via deze bureaus, wat op zich fijn is dan heb je ook direct iemand. Maar het laatste jaar, dat weet iedereen, slaat de arbeidskrachte toe en wordt het steeds moeilijker om mensen te vinden en ben ik gedwongen geweest om toch weer een bredere uitvraag te doen. Dat kun je echt merken dat het lastiger wordt om mensen te vinden. De bureaus hebben wel onderling contact, ze doen wel hun best, maar het is ook gewoon zo dat wanneer je drie bureaus hebt, dat dat ook de keuze beperkt. En laatst bleek ook heel duidelijk dat ze niet konden leveren, in ieder geval niet de persoon die we zochten, mensen worden aangeboden die bijvoorbeeld uit een andere sector komen, die de opleiding van Wmo consulent doen maar dan net drie maand ervaring hebben, ja dat kan soms prima zijn. Maar als je iemand dringend nodig hebt en ervaring nodig hebt, dan sla ik die wel over en gaan we een bredere uitvraag doen. Die overweging maak ik dan samen met P&O".

Hoe wordt de kwaliteit op de dienstverlening van de bureaus geborgd (dus niet op casus niveau)?

"Dat weet ik dus niet, omdat ik zelf niet bij de contractbesprekingen betrokken ben. Het contractbeheer en management ligt bij P&O. Die vraagt ons overigens wel om input. Dat doen ze wel. Ze vragen dan wel zo van we gaan weer in gesprek, willen jullie ons meegeven wat jullie ervan vinden? Het gaat dan niet om het overleggen van schriftelijke evaluaties per kandidaat, maar meer overall (mondeling) wordt aangegeven hoe we het ervaren. Dan geef ik bijvoorbeeld aan dat een bureau kandidaten heeft geleverd die in de praktijk heel erg tegenvielen of bij dit bureau merken we dat ze snappen wat we nodig hebben, welke persoon hier past. Dus dat is wat ik dan teruggeef".



Zijn jullie tevreden over de gecontracteerde partijen?

Ja in het algemeen wel. Het wisselt per vacature of de partijen wel of niet kunnen leveren. Het is wel mooi dat de drie partijen elkaar vaak goed kunnen aanvullen. Een punt van aandacht is soms wel dat de overeenkomst voor de geselecteerde kandidaat, niet altijd direct volgens de afspraken wordt opgesteld. Dat gaat niet bij alle drie partijen even goed. Er wordt bijvoorbeeld naar hun algemene voorwaarden verwezen in plaats van naar die van ons. Dat screenen we altijd, zodat dat ook juist weergegeven wordt. In het algemeen zijn we wel tevreden. We vinden op de meeste, ook moeilijk in te vullen vacatures, op die wijze toch de bezetting die nodig is

Zijn jullie tevreden over de gecontracteerde partijen?

"Ik vind het een positieve ontwikkeling dat bureaus steeds meer in staat zijn om maatwerk te leveren en met ons mee te denken, met ons als gemeente en met ons als regio. En hoe ze dan ook veel meer de markt gaat bewerken en creatiever worden in het zoeken naar oplossingen in de enorm krappe arbeidsmarkt. Zij verrichten marktonderzoek. Zij bieden goede opleidingsmogelijkheden gericht op de vakgebieden waar structurele personeelstekorten bestaan. Ook jonge mensen weten zij klaar te stomen of koppelen ze aan senioren door mentorschap.

Ze gaan met ons in overleg over trends en ontwikkelingen en kijken analytisch hoe de problemen die zich voordoen opgelost kunnen worden. Bijvoorbeeld door een personeelspool aan te leggen waarbij ze overcapaciteit creëren. Ze nemen steeds vaker personeel zelf in dienst en investeren in het personeel. Dit maakt de kans groter dat zij het gevraagde personeel kunnen leveren en dat dit gemotiveerde en kwalitatief vaardige medewerkers zijn. Steeds vaker leidt dit tot indiensttreding van het gedetacheerde personeel bij onze organisatie. De bureaus worden meer een partner en zijn meer dan alleen organisaties die mensen 'wegzetten' of 'doorschuiven'.

4.7 Tussenconclusie uitvoering inhuur derden

- De werkwijze (PMF) formulier en routing ervan is uitgewerkt en bekend. De interne controle is niet vastgelegd of geborgd in een werkproces.
- De interne controle is sinds 2016 uitbesteed aan de externe accountant. In het kader van rechtmatigheidsverantwoording is in 2021 de interne controlefunctie uitbesteed aan een ander accountantsorganisatie dan de (eigen) externe accountant.
- Uit de VIC sheets van de accountant zijn als het gaat om het personeelsproces en de personeelsmutaties en het proces inkopen en aanbesteden geen bevindingen gedaan op externe inhuur.
- Uit interviews/documenten blijkt dat de controle op rechtmatigheid nog niet goed, systematisch georganiseerd is.
- De externe inhuur wordt separaat in Key2Fin geregistreerd, ook de volumes per team en per ingehuurd bureau zijn inzichtelijk. Totaal volume blijft vrij consistent (2019 € 2,2; 2020 € 2,3, 2021 € 2,2 miljoen) over de afgelopen jaren.
- Externe inhuur vormt 12 à 13% van de totale loonsom van Stadskanaal.
- Dit percentage is laag t.o.v. het landelijk gemiddelde van 16,5% in 2021. Eveneens ligt het onder het gemiddeld percentage van gemeenten van dezelfde omvang met 14,3 % in 2020 en 15,7% in 2021.
- De externe inhuur wordt apart geregistreerd (maar niet in de categorie indeling zoals voor dit onderzoek geformuleerd). Per bureau en per team wordt de externe inhuur inzichtelijk gemaakt.
- De gecontracteerde bureaus ontwikkelen zich steeds meer als strategische partners van de gemeente bij het werven van personeel. Ook zij hebben te maken met krapte op de arbeidsmarkt, waardoor ze niet altijd aan de vraag kunnen voldoen.
- De kwaliteit van de dienstverlening op medewerker niveau (op casusniveau) en op organisatieniveau wordt niet systematisch geëvalueerd.



5. Bevindingen deel 3: Informatie raad

5.1 Afleggen verantwoording over inhuur derden

Vraag Informatie Raad 1. Op welke wijze legt het college verantwoording af over de inhuur derden?

Het antwoord op deze vraag is dat er niet separaat verantwoording afgelegd wordt aan de raad als het gaat om externe inhuur. Het is onderdeel van de reguliere P&C cyclus waarin de organisatie verantwoording aflegt over de overhead.

Er zijn wel uitzonderingen waarover de raad geïnformeerd wordt. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de bemensing van de twee locaties voor opvang van Oekraïners waarvoor extra capaciteit is ingezet. De medewerkers zijn in vaste dienst genomen en voor de coördinatie op de uitvoering zijn de preferente bureaus gevraagd. Zij konden niet leveren, daarna is het Leger des Heils benaderd die hier nu invulling aan geeft. De extra capaciteit wordt door de gemeente (daarvoor is een budget van 1,5 miljoen gevraagd bij de raad) in eerste instantie voorgefinancierd.

De raad wordt via de formele lijn geïnformeerd middels de P&C cyclus, informeel wordt de raad wel breder geïnformeerd over de personele inzet, organisatieontwikkelingen en inhoudelijke thema's. Bij de introductie van de nieuwe raad heeft het gehele MT de raad geïnformeerd over wat er speelt in de organisatie en ook het onderdeel Personeel kwam daarbij aan de orde, zo wordt in de interviews aangegeven. Ook over de inhuur en de krapte op de arbeidsmarkt is gesproken. Eveneens is de koers die uitgezet is in 'Organisatie in Beweging' bij de raad onder de aandacht gebracht. Ook wordt de raad thematisch geïnformeerd. Als voorbeeld wordt de jaarlijks terugkerende thema-avond sociaal domein genoemd. Daarbij wordt ingegaan op de aard van het werk, hoe het te organiseren en de kwaliteit van het geleverde werk door de medewerkers. Ook de medewerkers zelf zijn dan in gesprek met de gemeenteraad over hoe zij hun werk organiseren. Zo wordt getracht met informele themabijeenkomsten de raad dichtbij te houden. Maar, zo komt uit interviews met ambtenaren naar voren: "het is niet de bedoeling dat we hen periodiek informeren over de mantelovereenkomsten. Dat is een bevoegdheid van het college".

Uit een groepsinterview met raadsleden komt naar voren dat ze voor wat betreft dit onderwerp voldoende geïnformeerd worden door het College en ambtelijke organisatie.

5.2 Tussenconclusie informatie raad

- De raad wordt via de P&C cyclus geïnformeerd over de overhead van de organisatie, waar ook de externe inhuur deel van uit maakt. Er wordt niet separaat verantwoording afgelegd aan de raad als het gaat om externe inhuur.
- Informeel wordt de raad op verschillende momenten bijgepraat over organisatieontwikkeling, personeelsontwikkeling en inhoudelijke thema's.
- De raad wordt niet separaat geïnformeerd over de raamovereenkomsten. Wordt als bevoegdheid college gezien.
- Raadsleden vinden dat ze als het gaat om dit onderwerp dat ze voldoende geïnformeerd worden.

Bijlage 1: Normenkader

Deelvraag 1	Deelvragen	Normen	Bevindingen hoofdlijnen	Oordeel
Beleid	1. Heeft de gemeente beleid geformuleerd over inhuur derden?	Er is HRM-beleid.	In januari 2022 is er HRM-beleid vastgesteld.	Voldaan
		Er is een visie op organisatieontwikkeling	In 2019 wordt de bestuurlijke ambitie 'Wij willen een professioneel toegeruste gemeentelijke organisatie zijn die uitvoering kan geven aan deze (bestuurlijke) koers' uitgewerkt in een uitvoeringsplan 'Organisatie in Beweging, van goed naar beter'. Er worden in het uitvoeringsplan tal van activiteiten benoemd die men voornemens is om op te pakken, zoals een strategisch opleidingsplan, een strategische personeelsplanning, het opzetten van een talentenpool en het opstellen van traineebeleid. Deze voorgenomen uitwerkingen zijn deels gerealiseerd.	Voldaan Gedeeltelijk voldaan
		Er is specifiek beleid op inhuur derden.	Er is geen specifiek beleid op inhuur derden.	Niet voldaan
	2. Zo ja, zijn dat meer generieke kaders (bijv. voortkomend uit inkoop- en aanbestedingsbeleid) of vanuit een visie op de ambtelijke organisatie?	Er zijn generieke kaders die van toepassing zijn op inhuur derden.	De (Europese) wetgeving vormt het kader voor de inhuur.	Voldaan
	3. Is het beleid zo geformuleerd dat het toetsbaar is?	Het beleid inhuur derden is toetsbaar.	Geen specifiek beleid	Niet toetsbaar dus niet voldaan
		Er zijn indicatoren opgesteld om het beleid inhuur derden te toetsen.	Geen specifiek beleid	Niet toetsbaar dus niet voldaan



	4. Is vastgelegd wie in welke gevallen beslissings- en budgetbevoegd is?	Beslissings- en budgetbevoegdheid zijn eenduidig belegd als het gaat om inhuur derden.	Beslissings- en budgetbevoegdheid zijn eenduidig belegd.	Voldaan
	5. Zijn er 'ongeschreven regels' waar men zich aan dient te houden of waar men zich in de praktijk aan houdt?	Geen norm	Er zijn ongeschreven regels. V.b. de bandbreedte van de prijsafspraken zoals gemaakt met de preferente bureaus zijn eveneens richtlijn als de vraag breder op de markt uitgezet wordt.	N.v.t.

Deelvraag 2	deelvragen	Normen	Bevindingen hoofdlijnen	Oordeel
Uitvoering	1. Is in werkprocessen de interne controle op de uitvoering geborgd?	De controle op de uitvoering 'inhuur derden' is geborgd in werkprocessen.	De werkwijze (PMF formulier) en routing ervan is uitgewerkt en bekend. De interne controle is niet vastgelegd of geborgd in een werkproces.	Niet Voldaan
	2. Wat blijkt uit de controle van de accountant als het gaat om inhuur derden?	De accountant heeft geen specifieke bevindingen op het proces inhuur derden.	In de VIC sheets van de accountant zijn als het gaat om het personeelsproces en de personeelsmutaties en het proces inkopen en aanbesteden geen bevindingen gedaan op externe inhuur.	Voldaan
	3. Is er specifieke aandacht voor het borgen van een rechtmatige inhuur derden?	Er is voldoende aandacht voor het borgen van rechtmatigheid.	Uit interviews/documenten blijkt dat de controle op rechtmatigheid nog niet goed, systematisch georganiseerd is.	Niet voldaan
	4. Wat is de (financiële) omvang van de externe inhuur over de jaren 2019, 2020,2021?	De financiële omvang 'externe inhuur' is inzichtelijk.	De externe inhuur wordt separaat in Key2Fin geregistreerd, ook de volumes per team en per ingehuurd bureau zijn inzichtelijk. Totaal volume blijft vrij consistent (2019 € 2,2; 2020 € 2,3, 2021 € 2,2 miljoen) over de afgelopen jaren.	Voldaan



	5. Wordt deze ondergebracht in verschillende categorieën (inhuur op vaste formatieplaatsen, inhuur extra capaciteit, specialistische kennis/advies)?	Geen norm	Er is geen categorisering naar vaste inhuur op vaste formatieplaatsen, inhuur extra capaciteit en inhuur specialistische kennis.	N.v.t.
	6. Welk percentage van de loonsom besteedt Stadskanaal aan externe inhuur (2019-2021)?	Het percentage externe inhuur t.o.v. de loonsom is inzichtelijk.	Externe inhuur vormt 12 à 13% van de totale loonsom van Stadskanaal. Wordt inzichtelijk gemaakt in P&C documenten en in de personeelsmonitor.	Voldaan
		Het percentage externe inhuur Stadskanaal is in lijn met het percentage in andere (qua omvang vergelijkbare) gemeenten.	Externe inhuur Stadskanaal van 12 à 13% van de totale loonsom is laag t.o.v. het landelijk gemiddelde van 16,5% in 2021. Eveneens ligt het onder het gemiddeld percentage van gemeenten van dezelfde omvang met 14,3 % in 2020 en 15,7% in 2021.	Voldaan, ligt er ruim onder.
	7. Hoe wordt de inzet van derden geëvalueerd?	De inzet van derden wordt op casus niveau geëvalueerd.	De kwaliteit van de dienstverlening wordt op medewerker niveau (op casusniveau) niet systematisch geëvalueerd.	Niet voldaan
		De inzet van derden wordt op contract/bureau niveau geëvalueerd.	De kwaliteit van de dienstverlening wordt op organisatieniveau niet systematisch geëvalueerd. Contractmanagement is op inhuur derden niet belegd. Wel is er een P&O die aanspreekpunt is.	Niet voldaan
Deelvraag 3	deelvragen	Normen	Bevindingen hoofdlijnen	Oordeel
Informatie voorziening Raad	Op welke wijze legt het college verantwoording af aan de raad?	De raad wordt op passende wijze geïnformeerd over inhuur derden.	Raadsleden worden via de P&C cyclus geïnformeerd en daarnaast incidenteel op thema's geïnformeerd. Raadsleden zijn hierover tevreden.	Voldaan

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewden/contactpersonen

Mevr. R. Pepping	P&O adviseur
Dhr. G.J. van der Zanden	Algemeen directeur, gemeentesecretaris
Dhr. Y. Kootstra en Dhr. G. Meijer	Controller en teamleider Financiën & control
Mevr. L. Scholtens	Teamleider beleid ruimtelijke ordening en beheer
Mevr. G. Rouffaer	Teamleider Wmo van de afdeling Maatschappelijke zaken
Dhr. A.H. Grooten	Manager dienstverlening
Dhr. K. Sloots	Burgemeester, portefeuillehouder o.a. Organisatie en dienstverlening, HRM-beleid.
Dhr. A. van der Meulen	Inkoopadviseur

Groepsinterview met vertegenwoordiging raad:

Dhr. A Tamsma Mevr. J. M. Ham Dhr. G. Weinans	Raadslid ChristenUnie Raadslid SP Raadslid CDA
---	--

Contact & ondersteuning:

Dhr. J. Davidse	Teamleider Bestuur, Personeel en Organisatie
Mevr. C. Huizinga	Secretaresse Dienstverlening



Bijlage 3: Overzicht inhuur per bureau/afdeling 2018 t/m 2021

Externe inhuur 2018																
	MZ							ROB			DV					
Schaalniveau	10-11	9	9-11	9	8	9	12	10-11	12		8-9	10	8-10	9-10	8-11	
Bureau	beleid	SR	cjgv	wmo	inkomen	werk	Leiding	MZ totaal	beleid	leiding	ROB totaal	ICT	DIV beleid	commu- nicatie	Juridisch	Bestuur en P&O
Bureau 1	58228		16334	34180				108742	8036		8036					
Bureau 2	56885		102927					159812	235982	21741	257723	30485				30485
Bureau 3	16157		44348	17157		20116		97778								
Bureau 4		80581						80581			0					0
Bureau 5							88751	88751			0					0
Bureau 6	124825							124825			0					0
Bureau 7	115869		171094					286963			0					0
Bureau 8						61237		61237			0					0
Bureau 9						35358		35358			0					0
Bureau 10	11030			13072				24102			0				140643	140643
Bureau 11					24456			24456			0					0
Bureau 12	28994							28994			0		50885		6507	57392
Bureau 13								0	17908		17908					0
Bureau 14								0	50012		50012					0
Bureau 15								0			0			108748		108748



Bureau 16								0			0				19583		19583	19583
Totaal	411988	80581	334703	64409	24456	116711	88751	1121599	311938		333679	30485	50885	108748	26090	140643	356851	1812129
Overige diensten																		36143,8
Overige diensten																		213465
Overige diensten																		41858
Overige diensten																		40036
															totaal incl. payroll:			2143631,8



Externe inhuur 2019																								
	MZ								ROB								DV							
Schaalniveau	10-11	9	9-11	9	8	9	12		10-11	9	9	8-9	4	12			8-9	10	7-8	8-10	9-10	8-11	8	8
Bureau	beleid	SR	cjgv	wmo	inkomen	werk	Leiding	MZ totaal	beleid	B&I	Woz	Geo info	catering	leiding	ROB totaal		ICT-div	DIV beleid	DIV uitv.	commu- nicatie	Juridisch	Bestuur en P&O	DV Totaal	Totaal
Bureau 1			128804	84314			84713	297831	33358		57806		4633		95797				12875				12875	406503
Bureau 2	87936			39351				127287	97756					130431	228187		97183				56229		153412	508886
Bureau 3				11006		49712		60718	30367	22406					52773		8716					14597	23313	136804
Bureau 4		78347						78347							0								0	78347
Bureau 5							140595	140595							0								0	140595
Bureau 6	7312							7312							0								0	7312
Bureau 7	23733		32530	15706				71969							0								0	71969
Bureau 8								0							0								0	0
Bureau 9								0							0								0	0
Bureau 10								0							0							84168	84168	84168
Bureau 11			89510			55016		144526							0								0	144526
Bureau 12	14179							14179	38390						38390								0	52569
Bureau 13					7176			7176							0								0	7176
Bureau 14	53244							53244							0								0	53244
																								0
Bureau 15								0				46830			46830								0	46830
Bureau 16								0							0								0	0
Bureau 17								0	21356						21356								0	21356
Bureau 18								0				45199			45199								0	45199
																								0



Bureau 19							0							0						0	0		
Bureau 20							0							0					93511	93511	93511		
Totaal	186404	78347	250844	150377	7176	104728	225308	1003184	221227	22406	57806	92029	4633	130431	528532	105899	0	12875	0	149740	98765	367279	1898995
Overige diensten																						16388	
Overige diensten																						106344	
Overige diensten																						23248	
Overige diensten																						54732	
Overige diensten																						17460	
Overige diensten																						13199	
																				totaal incl. payroll:		2130366	



Externe inhuur 2020																									
	MZ								ROB						DV										
Schaalniveau	10-11	9	9-11	9	8	9	12		10-11	9	9	8-9	12		8-9	10	7-8	8-10	9-10	8-11		8	8		
Bureau	beleid	SR	cjgv	wmo	inkomen	werk	Leiding	MZ totaal	beleid	b&i	woz	geo	leiding	ROB totaal	ICT	DIV beleid	DIV uitv	commu- nicatie	Juridisch	Bestuur en P&O	DV Totaal	tgt	Griffie	Totaal	
Bureau 1	203857		129954	33118			9320	376249	19361					19361			7797				7797			403407	
Bureau 2	48070			29965				78035	132664			73856		206520			32917		10714		43631		35842	364028	
Bureau 3			69000	93438				162438	112486	115065	43455	16027		287033	22725		17207			158594	198526			647997	
Bureau 4								0						0							0			0	
Bureau 5							102669	102669						0							0			102669	
Bureau 6								0						0							0			0	
Bureau 7			53007					53007						0							0			53007	
Bureau 8								0						0							0			0	
Bureau 9								0						0							0			0	
Bureau 10								0						0							0			0	
Bureau 11				106107				106107						0							0			106107	
Bureau 12								0						0							0			0	
Bureau 13					25823			25823						0							0			25823	
Bureau 14	40725							40725						0							0			40725	
Bureau 15								0				14760		14760							0			14760	
Bureau 16								0						0							0			0	
Bureau 17								0						0							0			0	
Bureau 18								0			42339			42339							0			42339	

[illegible]

[illegible]