

10 september 2017

Externe inhuur

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Wat is inhuur?	4
1.3	Doel onderzoek en onderzoeksvragen	6
1.4	Onderzoeksaanpak en afbakening	8
2	Bevindingen	10
2.1	Beleid, regelgeving en kaders	10
2.2	Omvang, aard en budget externe inhuur	15
2.3	Informatie inhuur in beleids- en begrotingsdocumenten	20
2.4	Analyse van proces en mate van sturing	22
2.5	Richtinggevende kaders gemeenteraad	23
2.6	Vergelijking andere gemeenten	23
3	Casussen	25
3.1	Casus juridische zaken	25
3.2	Casus Klantencontacten	28
3.3	Casus (samenwerking) Sociaal Domein	31
4	Beantwoording onderzoeksvragen	35
5	Conclusies en aanbevelingen	41
	 Bijlage I: Normenkader	 44
	Bijlage II: Verantwoording cijfers	47
	Bijlage III: Geïnterviewde personen	50
	Bijlage IV: Geraadpleegde documenten	51

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten voeren verschillende taken uit. Daarvoor beschikken zij over een eigen ambtenarenapparaat. Het komt voor dat een deel van de taken en werkzaamheden wordt uitbesteed aan extern personeel. Over het algemeen wordt er ingehuurd bij piekbelasting, ziektevervangende, ontbrekende expertise of vacatures die tijdelijk niet zijn ingevuld. In discussies in den lande over inhuur speelt veelal de hoogte van de uitgaven die gepaard gaan met inhuur een rol. Een aspect dat ook een rol speelt is dat er onduidelijkheid kan zijn over procedures en informatievoorziening (managementinformatie of bijvoorbeeld informatie voor de gemeenteraad). Een ander punt dat speelt is dat, als er wordt ingehuurd, de gemeente voldoende kennis en expertise moet hebben om de inhuur efficiënt en effectief in te zetten. Ten slotte speelt in discussies rond inhuur de vraag een rol in welke mate een college van B&W of het ambtelijk management stuurt of kan sturen op inhuur.

Het onderzoek naar inhuur in de gemeente Winsum betreft vragen die tegen deze achtergrond gesteld worden. Het onderzoek moet in elk geval inzicht geven in de aard, omvang en kosten van de inhuur van externen in de gemeente. Het onderzoek moet ook inzicht geven in de wijze waarop de inhuur is georganiseerd en de procedures die daarbij gevolgd worden. De afweging om in te huren gebeurt doorgaans op ambtelijk niveau. Een gemeenteraad kan echter wel algemene kaders hebben vastgesteld voor de inhuur. In dat geval zal daarover ook controle door en terugkoppeling richting de raad moeten plaatsvinden. Met een onderzoek naar dergelijke vragen wordt invulling gegeven aan inzicht in doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de inhuur.

Het onderzoek vindt plaats binnen de context van de voorgenomen fusie van Winsum met drie omliggende gemeenten.¹ Het is denkbaar dat er (extra) inhuur plaatsvindt vanwege de voorgenomen fusie. Dat motief voor inhuur is geen specifiek onderdeel van het onderzoek. Het onderzoek betreft weliswaar alleen de gemeente Winsum, maar de resultaten van het onderzoek moeten wel van nut kunnen zijn voor de toekomstige fusiegemeente.

¹ Naast Winsum, Bedum, De Marne en Eemsum.

1.2 Wat is inhuur?

Voor het onderzoek is een definitie en afbakening van inhuur nodig. Er is echter niet een eenduidige definitie van inhuur.

Doorgaans wordt inhuur omschreven als: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van de gemeente, door een private organisatie, tegen betaling en met als doel het inzetten van

personele capaciteit en deskundigheid gedurende een bepaalde tijd, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.² Een meer praktische vertaling daarvan is: personeel dat geen dienstverband heeft met de gemeente, maar wel tijdelijk en onder dagelijkse aansturing van de gemeente werkzaamheden uitvoert (als waren zij ambtenaar) en inhuur van specialistische kennis en expertise in de vorm van onderzoeks- en/of adviesopdrachten. Een dergelijke omschrijving is nog redelijk breed, en vraagt om nadere afbakening van wat in dit onderzoek onder inhuur wordt verstaan.

In dit onderzoek is externe inhuur gedefinieerd als: personeel dat geen dienstverband heeft met de gemeente, maar tijdelijk onder aansturing van de gemeente werkzaamheden uitvoert en inhuur van specialistische onderzoeks- en/of adviesopdrachten.

Bij externe inhuur gaat het veelal om:

1. Het oplossen van capaciteitsproblemen i.v.m **piekbelasting**.
2. **Ziektevervanging**.
3. Inhuur van **specialistische deskundigheid**: specifieke kennis en kunde die de organisatie zelf niet in huis heeft.³
4. Het tijdelijk invullen van **openstaande vacatures**.

Inhuur kan verschillende vormen hebben, variërend van interim- en/of uitzendwerk (ook payroll en detachering), tijdelijke inhuur van externe deskundigen, interim-management (inhuur van tijdelijke leidinggevend), projectmanagement (inhuur voor het aansturen van duidelijk afgebakende projecten en de coördinatie van projecten), onderzoeks- en adviesopdrachten (inhuur van externen die tijdelijk worden belast met opdrachten voor het geven van beleids- of organisatieadviezen).

² Definitie op basis van omschrijving VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

³ Onderzoek- en adviesopdrachten lijken veel op uitbesteding, echter omdat in de gunning bij dergelijke inhuur meestal de kenmerken van de specifieke personen die het werk gaan verrichten een rol speelt, en niet (alleen) de kenmerken van het onderzoeks- of adviesbureau, wordt dat hier als externe inhuur beschouwd.

De inhuur kan ad hoc/incidenteel zijn, maar kan ook meer structureel van karakter zijn. In het laatste geval is er sprake van een min of meer vaste of regelmatige inhuur van één partij – bijvoorbeeld een jurist of accountant die meestal wordt ingehuurd bij specifieke juridische vragen (de ‘huisjurist’). Voor dit onderzoek noemen we inhuur structureel als er sprake is van een raamcontract voor meerdere jaren. Regelmatige inhuur van dezelfde partij in één jaar dat niet binnen een raamcontract valt maar waarvoor steeds een nieuwe overeenkomst wordt aangegaan wordt in dit onderzoek ‘meervoudig incidenteel’ genoemd. Er is dus een onderscheid tussen incidenteel, meervoudig incidenteel en structureel.

Er is in dit onderzoek er voor gekozen om *niet* te kijken naar taken en processen die vooral gaan om uitvoering. Zo is er niet gekeken naar uitbesteding van uitvoerende taken. Bij dergelijke uitbesteding gaat het om het contracteren van partijen voor het uitvoeren van min of meer vaststaande taken en werkprocessen, zoals handhaving, onderhoud openbare ruimte, beveiliging, catering, en schoonmaak. Kenmerkend verschil met externe inhuur is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd.

Dat wil zeggen dat de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het, vooraf gedefinieerde, product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Dus bijvoorbeeld het uitvoeren van de gemeentelijke handhavingstaak bij een groot evenement door een particulier bedrijf, is uitbesteding. Maar het bij ziekte van een handhaver via een uitzendbureau regelen van een vervanger, is inhuur.

Ook is *niet* gekeken naar ingehuurde taken die integraal onderdeel zijn van de uitvoering van een project door een of meer externe partijen. Als het gaat om de uitvoering van een (groot) project is er meestal sprake van aanbesteding van het integrale project. Op onderdelen kan het dan ook gaan om tijdelijke inhuur van externe deskundigen, projectmanagement en andere aan het project verbonden activiteiten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan bouwtechnisch toezicht of een projectmanager bij een bouwproject. Alhoewel het onderscheid niet altijd volledig eenduidig is te maken, wordt dat soort type activiteiten hier niet gezien als afzonderlijke externe inhuur, maar als onderdeel van de uitvoering het

In dit onderzoek is **niet** meegenomen:

- Uitbesteding van min of meer vaststaande taken, waarbij de gemeente niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt (aan catering, beveiliging, enz.)
- Taken en werkprocessen die onderdeel zijn van integrale aanbesteding van grote projecten (denk aan advieswerk dat integraal verbonden is met uitvoering van een groot bouwproject).
- Externe inhuur bij andere overheden (denk aan inzet van medewerkers van andere gemeenten).

project.⁴

Verder is niet gekeken naar personeel dat gedetacheerd wordt vanuit een andere overheid, omdat dit vooral een uitvoeringsvraagstuk tussen (samenwerkende) overheden betreft en niet ‘echte’ externe inhuur.⁵

1.3 Doel onderzoek en onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is geformuleerd als:

wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in de gemeente Winsum, welke beleidskaders, procedures en richtlijnen zijn daarbij gehanteerd, is de gemeenteraad daarbij kaderstellend betrokken, en is dit geheel doeltreffend, doelmatig en rechtmatig?

Het onderzoek bestaat uit vier hoofdonderdelen:

- A. Inventarisatie: omvang, aard en budget.
- B. Analyse van proces, kaders en (mate van) sturing.
- C. Resultaten (levert inhuur op wat mag worden verwacht).
- D. Richtinggevende kaders gemeenteraad.

In het onderzoek is gekeken naar de feiten en de feitelijke gang van zaken rond inhuur. Om een redelijk inzicht in de gang van zaken te kunnen krijgen, is een periode van drie jaar geanalyseerd (2014-2016). De veronderstelling voorafgaand aan het onderzoek was dat dat inzicht er nu mogelijk niet (volledig) is, zowel bij het management, als het college, als de gemeenteraad. Het gaat dan om feiten in termen van omvang en aard van de inhuur, en de beleidsterreinen of afdelingen waar inhuur vooral plaatsvindt. In het bijzonder gaat het om inzicht in de motieven voor inhuur.

⁴ Het kan bij projecten om relatief grote bedragen gaan, die afhankelijk van de projectfasering in de tijd relatief sterk kunnen fluctueren. Zie de bijlagen.

⁵ Het gaat deels om de beleidsvelden Sociale Zaken & Werk, en Informatievoorziening en Automatisering, waar wordt samengewerkt met Bedum en De Marne. Op andere werkteerren worden wel eens ambtenaren gedetacheerd vanuit andere gemeenten. In 2016 ging het bijvoorbeeld om medewerkers van de gemeenten Appingedam, Eemsmund, Groningen, Noordenveld.

Onderzoeksvragen

A. Inventarisatie: omvang, aard en budget

1. Welke budgetten zijn er bij de gemeente gemoeid met de inhuur van derden, en hoe zijn die verdeeld over de verschillende afdelingen en beleidsterreinen?
2. Wat is de aard en omvang (in tijd/fte) van inhuur van derden?
3. Welke verschillende categorieën en vormen van inhuur kunnen worden onderscheiden?
4. In welke mate is er sprake van ad hoc opdrachten en in welke mate van structurele inhuur? Zijn er verschillen in de manier waarop ad hoc en structurele inhuur worden vorm gegeven?
5. Wat zijn de motieven voor inhuur?

B. Analyse van proces en (mate van) sturing

6. Zijn er kaders vastgesteld ten aanzien van inhuur? Zijn er een beleidsvisie en -strategie ten aanzien van de inhuur van derden, en hoe verhouden die zich tot algemene uitgangspunten van good governance (bijvoorbeeld ten aanzien van relatieve omvang, duur, transparantie, registratie en managementinformatie enz.)?
7. Hoe wordt het beleid rond inhuur in de praktijk uitgevoerd, onder meer ten aanzien van de beslissing over inhuur, opdrachtverlening, verslaglegging, inzicht in resultaten, en kwaliteit? Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise voor goed opdrachtgeverschap bij inhuur?
8. Wordt er sturingsinformatie verzameld en in welke mate is er sprake van sturing op inhuur door college en ambtelijk management?
9. Blijft de inhuur en/of de wijze waarop ingehuurd wordt binnen de afgesproken kaders?

C. Resultaten (levert inhuur op wat mag worden verwacht)

10. Wordt gemonitord of beoogde resultaten met de inhuur daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat is de conclusie daaruit?
11. Wordt inhuur geëvalueerd? Wat zijn oorzaken en factoren die bij wel/niet realiseren van beoogde resultaten een rol spelen?
12. Heeft de gemeente inzicht in de (meer)kosten van inhuur?
13. Kosten/baten: is het resultaat, naar het oordeel van betrokkenen, de (meer)kosten van het inhuren waard (boven het zelf doen door eigen personeel van de gemeente)?

D. Richtinggevende kaders gemeenteraad.

14. Zijn er richtinggevende kaders van de gemeenteraad?
15. Hoe wordt de raad (door B&W) geïnformeerd over de inhuur van derden en de mate waarin wordt voldaan aan de kaders?

Een logisch onderdeel van het onderzoek is om te kijken naar het proces en de sturing rond inhuur. Hierbij gaat het om het geheel van afspraken, richtlijnen, beleidskaders e.d. die bestaan (formeel of informeel) en de mate waarin daar in de praktijk van inhuur mee wordt gewerkt. In de kern gaat het hierbij om de kaders waarbinnen de bedrijfsvoering gestalte krijgt. Bij bedrijfsvoering gaat het om uiteenlopende zaken als financiën, opdrachtgeverschap, verslaglegging en managementinformatie, rollen en taken, procedures en procesbegeleiding. Vanuit een managementbenadering is het van belang om te kijken in welke mate er sturing plaatsvindt (of sturing kan plaatsvinden) op het inhuurproces, en of er voldoende instrumenten zijn om te kunnen sturen. Hierbij hoort ook de vraag of de gemeente voldoende kennis en expertise heeft om de inhuur efficiënt en effectief in te huren en te controleren of de uitvoering door de ingehuurde partij goed verloopt.

Er is ook gekeken naar de resultaten – doeltreffendheid – van inhuur. In dit onderzoek is niet per geval van inhuur bepaald wat het heeft opgeleverd. Wel is gekeken wat inhuur heeft opgeleverd ten opzichte van wat er van tevoren van werd verwacht. Was bijvoorbeeld het ingewonnen advies ook zo bruikbaar dat het gemakkelijk kon worden opgevolgd? Ook is op een wat hoger abstractieniveau gekeken naar of inhuur voldoende oplevert ten opzichte van de situatie waarin de ambtelijke organisatie zelf de betreffende taken had uitgevoerd. Een beperking van een analyse van deze vraagstelling is dat een dergelijke vraag moet worden gebaseerd op oordelen van betrokkenen, en niet op objectieve feiten kan worden gebaseerd.

Ten slotte is gekeken naar de rol van de gemeenteraad. In beginsel gaat het bij inhuur om een vraagstuk van uitvoering waar college en ambtelijke dienst een rol in hebben. De raad kan echter wel richtinggevende kaders hebben gesteld en/of horizontaal toezicht willen houden op (dit deel van) de bedrijfsvoering. Als dat zo is, dan zal de raad daarop ook moeten kunnen controleren. Alleen vanuit die invalshoek wordt ook de rol van de raad meegenomen in het onderzoek.

1.4 Onderzoeksaanpak en afbakening

De aanpak van het onderzoek betreft vier stappen:

- Stap 1: Verkennende voorfase
- Stap 2: Inventarisatie
- Stap 3: Toetsing en analyse
- Stap 4: Rapportage

Stap 1: Verkennende voorfase

In een verkennende voorfase zijn de globale aard en omvang, en eventuele knelpunten en problematiek rond inhuur in beeld gebracht. Op basis daarvan zijn de onderzoeksvragen aangescherpt en aangevuld. Deze stap is gedaan op basis van enkele voorgesprekken met een medewerker financiën en de directeur bedrijfsvoering. Daarnaast is een scan gemaakt van de resultaten van rekenkameronderzoeken in andere gemeenten die ook over inhuur gaan, en is een analyse uitgevoerd van inrichting van verantwoordelijkheden en rollen bij inhuur van de gemeenteraad, B&W en bedrijfsonderdelen van de gemeente.

Stap 2: Inventarisatie

In stap 2 heeft de inventarisatie van gegevens plaats gevonden, aan de hand van documentatie en informatie van de gemeente, casusonderzoek en interviews. Documentatie en informatie betrof relevante nota's, informatie over het inkoop- en aanbestedingsbeleid, mandaatregeling, begrotingen en jaarrekeningen, en

andere relevante informatie. Voor inzicht in aard en omvang van de inhuur is informatie gebruikt in de vorm van een facturen- en crediteurenoverzicht aangeleverd door de gemeente (zie de bijlagen).

De algemene inventarisatie is aangevuld met drie casussen. Met een aanvullend casusonderzoek is een verdieping van de opbrengsten van het onderzoek verkregen. De casussen zijn geanalyseerd aan de hand van de betreffende inhuurgegevens en interviews met direct betrokkenen (zie de bijlagen).

Er is gekozen voor drie casussen die verschillen naar aard en omvang. Alhoewel de onderlinge vergelijkbaarheid daardoor beperkt is, levert het wel inzicht op in de verschillende vormen waarin inhuur voorkomt. De casussen zijn:

- 1 Juridische zaken (als voorbeeld van inhuur van specialistische kennis)
- 2 Afdeling/team Klantencontacten (als voorbeeld voor inhuur bij ziekte, openstaande vacatures en pieken bij reguliere gemeentelijke werkzaamheden)
- 3 Sociaal Domein (als voorbeeld van een nieuw terrein, met dus ook voor de gemeente een mogelijk nieuwe markt van opdrachtnemers die specialistische capaciteit beschikbaar hebben op het Sociaal Domein, en daarbij komend de penvoering door de gemeente Winsum bij inhuur voor meerdere gemeenten).

Stap 3: Toetsing en analyse

De bevindingen van hoe met inhuur wordt omgegaan in de gemeente Winsum zijn getoetst aan een aantal uitgangspunten. Toetsing vindt ten eerste plaats op basis van de eigen normen en uitgangspunten van de gemeente zelf (zie de bijlagen). Ten tweede is gekeken naar de resultaten (en aanbevelingen) van onderzoek naar inhuur in andere gemeenten (een soort benchmark). Ten derde is de inhuur in Winsum getoetst aan meer algemene kaders. Het gaat dan om algemene uitgangspunten van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, en in algemene zin richtlijnen voor *good governance* bij gemeenten (zie de bijlagen).

Stap 4: Bevindingen en rapportage

Er is een conceptrapportage opgesteld met de bevindingen van het onderzoek, die is besproken met de rekenkamercommissie. De concept-eindrapportage is voor een feitencheck voorgelegd aan ambtelijk betrokkenen.

2 Bevindingen

2.1 Beleid, regelgeving en kaders

Er is bij de gemeente Winsum geen beleidskader specifiek voor inhuur. Wel zijn er algemene kaders voor inkoop van diensten, controle en informatievoorziening die ook van toepassing zijn op inhuur. De meest relevante documenten zijn:⁶

- Kadernota Inkoop (vastgesteld door de Gemeenteraad d.d. 20 januari 2009);
- Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Winsum (beleidsdocument 2013);
- Algemene en aanvullende inkoopvoorwaarden gemeenten Bedum, De Marne en Winsum 2010;
- de Mandaatregeling van de gemeente.

Het inkoopbeleid komt hierna eerst aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op inhuur gezien vanuit het oogpunt van personeelszaken. Ten slotte komen controle op inhuur en informatieverstrekking aan de raad aan bod.

Inkoopbeleid

Het college van B&W heeft eind 2013 het “Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Winsum” opgesteld.⁷ Die verordening is relevant omdat inhuur in beginsel onder inkoop diensten valt. Volgens de verordening wil het college met het inkoop- en aanbestedingsbeleid de volgende doelen realiseren:⁸

- rechtmatig en doelmatig inkopen;

⁶ Daarnaast is er ook een Klachtenregeling aanbestedingen en zijn er uitvoeringsvoorwaarden rond social return.

⁷ Ten aanzien van inkoop- en aanbesteding zijn de eisen in Europese richtlijnen nader uitgewerkt in nationale wetgeving. Sinds 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 van kracht. De Aanbestedingswet beoogt een duidelijker en eenvormig kader te scheppen voor het plaatsen van overheidsopdrachten en lastenverlichting te creëren voor ondernemers en aanbestedende diensten. De Aanbestedingswet 2012 introduceert mede daartoe het Proportionaliteitsbeginsel. Van belang in dit kader is de Gids Proportionaliteit, die onder meer drempelbedragen aangeeft voor decentrale overheden voor werken, diensten en leveringen, die afhangen van de omvang van de voorgenomen opdracht. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Winsum is in lijn met de Gids Proportionaliteit.

⁸ De doelstellingen zijn verder uitgewerkt onder meer ten aanzien van enkele ethische en ideële uitgangspunten, zoals ten aanzien van lokale economie en MKB, die vooral worden toegepast bij uitvoerend werk. Daardoor zijn die doelen minder relevant bij externe inhuur.

- een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever zijn;
- inkopen tegen de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding;
- administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor ondernemers.

In de managementvisie die door de gemeente wordt gehanteerd is er sprake van integraal management zo laag mogelijk in de organisatie. De beleidslijn is om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen, waardoor teamhoofden binnen hun ‘pakket’ veel vrijheid van handelen hebben. Als de manager het nodig vindt om in te huren, dan is dat primair zijn/haar verantwoordelijkheid. Er is om die reden niet gekozen voor een centrale inkoopfunctie of inkoopfunctionaris. Rond uitbesteding en aanbesteding is wel altijd advies van de afdeling Juridische Zaken mogelijk.⁹

De portefeuillehouder Financiën is verantwoordelijk voor de vormgeving van het Inkoopbeleid. Het moet vervolgens in alle portefeuilles toegepast worden. Inkoop wordt normaliter uitgevoerd door het ambtelijk apparaat, wat uitgewerkt is in mandaatregelingen. De directeur bedrijfsvoering heeft mandaat ten aanzien van de tot het college behorende aangelegenheden in het bijzonder de interne bedrijfsvoering, waaronder ‘financieel’ en ‘inkoop’. In enkele specifiek benoemde situaties en bij relatief grote bedragen ligt de besluitvorming bij het college.¹⁰

De directeur bedrijfsvoering is bevoegd om ondermandaat te verlenen. Ten aanzien van inkoop diensten heeft de directeur bedrijfsvoering middels de “Mandaat regeling 11.0” ondermandaat verleend aan de teamhoofden en voor raambedragen tot 30.000 euro is ondermandaat verleend aan 19 benoemde functies.¹¹ Dit is de uitwerking van het algemene uitgangspunt van de gemeente om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen en integraal management te voeren.

De totale geraamde waarde per opdracht is bepalend voor welke inkoop- of aanbestedingswijze gevolgd dient te worden en wie bevoegd is tot opdrachtverlening (tabel 2.1).

⁹ Er kan ook advies worden gevraagd bij de inkoopfunctionaris die de gemeente De Marne (wel) heeft. Bij complexe aanbestedingsprocessen wordt externe deskundigheid ingehuurd.

¹⁰ Het college besluit over de voorbereiding, de procedure en het contracteren van inkoop en aanbestedingen voor zover er wordt afgeweken van wet, beleid en regelgeving, en/of als er nationaal of Europees aanbesteed moet worden en/of als er sprake is van een opdracht voor diensten waarbij het raambedrag van de opdracht meer bedraagt dan 200.000 euro.

¹¹ Het betreft ongeveer hetzelfde aantal medewerkers. Binnen de gemeente Winsum komt het slechts een enkele keer voor dat meer medewerkers op eenzelfde functie zitten.

Tabel 2.1 Inkoop diensten

Totale geraamde waarde (euro)	Aanbestedingswijze	Mandaat
Tot 30.000	Enkelvoudig*	Functionarissen / Teamhoofden
30.000 - 150.000	Meervoudig**	Teamhoofden
150.000 - 200.000	Nationaal***	college van B&W
Vanaf 200.000	Europees****	college van B&W

* Enkelvoudig onderhandse offerteaanvraag: de gemeente vraagt minimaal aan één ondernemer een offerte.

** Meervoudig onderhandse offerteaanvraag: de gemeente vraagt ten minste aan drie ondernemers en ten hoogste aan vijf een offerte.

*** Nationaal aanbesteden: onder de Europese drempelbedragen zal de gemeente nationaal aanbesteden, waarbij zij de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht en dit inkoop- en aanbestedingsbeleid in acht zal nemen. De gemeente zal voorafgaand aan de opdrachtverlening een aankondiging plaatsen.

**** Europees aanbesteden: boven de (Europese) drempelbedragen zal de gemeente in beginsel Europees aanbesteden, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.

Bron: Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Winsum, en Algemeen mandaatbesluit Winsum 2014, Ondermandaat besluit Winsum 2014 en Mandaat regeling 11.0

Personeelszaken

Er is bij de gemeente Winsum geen geformaliseerd beleid ten aanzien van inhuur in relatie tot personeelsbeleid. Het aanstellingsbeleid biedt nadrukkelijk ruimte voor invulling van tijdelijke vacatures en voor externe inhuur.¹² In de praktijk is externe inhuur zeker een optie om tijdelijke werkzaamheden uit te laten voeren. Uit de interviews kwam naar voren dat de gemeente Winsum er in de regel niet voor kiest om mensen een tijdelijke aanstelling te geven. Er wordt altijd eerst gekeken of het opvangen van piekbelasting of vervanging ook gedaan kan worden door medewerkers tijdelijk een uitbreiding van hun uren te geven. In geval van tijdelijke of projectmatige klussen worden meer flexibele arbeidsrelaties gebruikt. Het is binnen de gemeente praktijk dat in dat geval eerst de van oorsprong overheidsgerelateerde mobiliteitsorganisatie Ban Personeelsdiensten wordt ingeschakeld.¹³

De afdeling personeelszaken (P&O) wordt betrokken bij contracten rond externe inhuur. Er wordt (inhoudelijk) getoetst of de invulling nodig is. Dat is onderwerp van gesprek bij het reguliere overleg tussen teamhoofd en P&O. Teamhoofden in de gemeente Winsum zijn integraal verantwoordelijk. Procedureel worden de afspraken vastgelegd op een Personeels Mutatie Formulier, ondertekend door teamhoofd, P&O, Financiën/directeur bedrijfsvoering. Mutaties t.a.v. de

¹² Zie de Regeling Aanstellingsbeleid van de gemeente Winsum (uit 1998).

¹³ Zie paragraaf 2.2.

besteding van het regulier personeelsbudget kunnen alleen doorgang vinden na goedkeuring door de directeur Bedrijfsvoering en zijn zonder financiële dekking in beginsel niet toegestaan.¹⁴

Controle op rechtmatige, doelmatige en doeltreffende inkoop diensten

Controle op inhuur valt onder de reguliere controle op inkoop. Controle op de rechtmatigheid van de inkoop wordt bij de gemeente zowel intern (door de medewerker Interne Controle) als extern (door de accountant) uitgevoerd.¹⁵ In de Controleverordening van de gemeente Winsum uit 2003, is aangegeven dat de gemeenteraad ofwel voorafgaand aan de aanbesteding van de accountant ofwel voorafgaand aan de jaarlijkse controle door de accountant, vaststelt aan welke posten de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden. Het gaat daarbij om posten van de jaarrekening, van de deelverantwoordingen, de gemeentelijke producten en de gemeentelijke organisatieonderdelen. Inhuur is tot nu toe geen specifiek onderwerp geweest.

Het college is verantwoordelijk voor de interne controle op rechtmatigheid. De gemeenteraad van Winsum heeft de verantwoordelijkheden van het college ten aanzien van de interne controle vastgelegd in de Financiële verordening.¹⁶ In de verordening zijn geen afspraken vastgelegd over de betrokkenheid van of informatieverstrekking aan de raad over de interne controle. De Financiële verordeningen van 2015 en 2017 komen op dit punt overeen met de betreffende modelverordening van de VNG van 2016. Uit de in dit onderzoek gehouden interviews komt naar voren dat reguliere interne controle op inhuur plaats heeft gevonden en dat daar geen bijzonderheden uit naar voren zijn gekomen. De accountant neemt standaard in zijn adviezen de aanbeveling op om de Europese aanbestedingsgrenzen goed in de gaten te houden bij aanbestedingen.

Het college is ook verantwoordelijk voor het periodiek verrichten van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur.¹⁷ In de Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Winsum (uit 2007) is aangegeven dat de raad het onderzoeksplan, de

¹⁴ In een enkel geval wordt dekking vanuit beleidsbudgetten toegestaan.

¹⁵ De gemeenteraad is opdrachtgever van de accountant (artikel 213 Gemeentewet).

¹⁶ Conform artikel 212 Gemeentewet. In het onderhavige onderzoek gaat het om de Financiële verordening gemeente Winsum (vastgesteld in 2007) en de Financiële verordening gemeente Winsum 2015. Inmiddels heeft de raad de Financiële verordening gemeente Winsum 2017 vastgesteld.

¹⁷ Conform artikel 213a Gemeentewet. De raad stelt bij verordening regels hierover en het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken, zo stelt de wet.

onderzoeksrapportage en het verbeterplan ter kennisname krijgt toegezonden. Daarnaast wordt de raad via de begroting en jaarstukken geïnformeerd over de voortgang van lopende onderzoeken en de uitputting van de budgetten die daarbij betrokken zijn.

In 2008-2009 heeft in dit kader een onderzoek naar inhuur plaatsgevonden. De raad heeft op 16 juni 2009 kennis genomen van de rapportage en heeft het verbeterplan vastgesteld. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het verbeterplan is uitgevoerd onder meer door het actualiseren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de mandatenregeling. Maar er zijn ook enkele aspecten niet volledig uitgevoerd. Dat betreft met name de volgende punten.

- Gestructureerde evaluatie ‘van het doelmatig handelen door de organisatie met betrekking tot de inhuur van personeel’ vindt niet plaats. De reden die hiervoor is aangegeven, is dat dit samenhangt met het feit dat de aard en omvang van de inhuur nogal verschillen. In de praktijk is er voor gekozen controle achteraf te laten doen via de medewerker Interne Controle.
- Dossiervorming is in de praktijk alleen bij grotere projecten aan de orde; en in die gevallen is de beleidslijn dat de relevante documenten als achterliggende stukken bij het betrokken collegebesluit worden bijgevoegd.

Informatieverstrekking over inhuur aan de gemeenteraad

De gemeenteraad van Winsum heeft in de Financiële verordeningen geldig in de periode 2014-2016 ten aanzien van informatieverstrekking over inhuur het volgende vastgelegd:¹⁸

“In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincie en gemeenten in ieder geval op: [...] b. de kosten van inhuur derden [...].”

De gemeenteraad heeft geen definitie van inhuur derden vastgesteld en ook geen kaders gesteld ten aanzien van de omvang of aard van inhuur. Uit de Financiële verordening is ook niet op te maken met welk doel de gemeenteraad geïnformeerd wil worden over de kosten van inhuur. Vanaf de begroting 2017 zijn gemeenten overigens verplicht om in de begroting en jaarrekening verslag te doen over inhuur externen.¹⁹ De daarvoor te gebruiken indicator is: *Kosten inhuur externen als % van totale loonsom + kosten inhuur externen.*

¹⁸ Gemeente Winsum, Financiële verordening 2015, artikel 21.

¹⁹ Regeling vaststelling beleidsindicatoren door gemeenten in programma's en

2.2 Omvang, aard en budget externe inhuur

Voor het overzicht van de externe inhuur door de gemeente Winsum in de jaren 2014, 2015 en 2016 is gebruik gemaakt van facturen- en crediteurenoverzichten van de gemeente. Daaruit is, volgens de in dit onderzoek gekozen afbakening van externe inhuur, een selectie gemaakt (zie de bijlagen). In het overzicht is de inhuur onderverdeeld naar motief en naar werkveld/team en crediteuren.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen inhuur bij de gemeente Winsum zelf, en inhuur in het kader van de samenwerking op het gebied van het Sociaal Domein. De budgetten voor de samenwerking zijn tot op zeker hoogte gescheiden van die van de vier betrokken (BMWE-)gemeenten, en ook de inhuur vindt in een ander kader plaats.²⁰

Vanuit de gemeente Winsum worden medewerkers gedetacheerd naar BMWE, evenzo bij de andere gemeenten uit dit samenwerkingsverband. Dit bemoeilijkt enigszins de interpretatie van de gegevens. Het werk dat de gedetacheerde medewerkers voorheen deden en wat niet mee overgegaan is naar BMWE moet nog steeds gedaan worden. De gedetacheerde medewerkers moeten dus (deels) vervangen worden op het gemeentehuis in Winsum meestal in de vorm van ‘inhuur op vaste formatie’. Immers, door de detachering bij BMWE blijft er een onvervulde formatieplaats over bij de gemeente zelf. De inhuur bij de gemeente zelf en bij BMWE zijn in die zin dus ‘communicerende vaten’. In een deel van de gevallen gaat het om het te werk stellen van een gemeentelijke medewerker bij BMWE waarbij de opengevallen plaats bij de gemeente wordt ingevuld door het inhuren van een externe kracht. In een ander deel van de gevallen wordt juist vanuit het samenwerkingsverband BMWE ingehuurd, en worden die kosten onderling door de gemeenten verrekend.

Overzicht

In tabel 2.2 staat een overzicht van de inhuur, zoals die in dit onderzoek is afgebakend op basis van de motieven opvang piekbelasting, specialistische deskundigheid, ziektevervanging en inhuur op vaste formatie.²¹ De inhuur bij de gemeente Winsum zelf was in 2016 ongeveer 750.000 euro. In het kader van de samenwerking op het gebied van het Sociaal Domein werd aan Winsum in 2016 voor ongeveer 380.000 doorbelast in verband met inhuur.

Een constatering op basis van de gegevens in tabel 2.2 is dat de inhuur van 2014 op 2015 is toegenomen. Dat geldt zowel voor de inhuur door de gemeente Winsum zelf, als voor de inhuur die wordt gedaan in het kader van BMWE. De

programmaverantwoording, Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016.

²⁰ Zie ook de casussen.

²¹ Zie de bijlagen. Bij inhuur op vaste formatie gaat het om het tijdelijk invullen van vacatures.

belangrijkste oorzaak van de toename is de decentralisatie op het sociale domein. Nu de ontwikkelfase daarvan is afgerond en de decentralisaties zijn ingevoerd zal er naar verwachting op het sociale domein minder behoefte zijn aan inhuur en bovendien zal er een verschuiving plaatsvinden van inhuur naar vast personeel.²²

Tabel 2.2 Totaal externe inhuur gemeente Winsum

	2014		2015		2016	
	euro	aandeel	euro	aandeel	euro	aandeel
Winsum – exclusief BMW	622.102	82%	800.052	69%	746.917	66%
BMW*	132.910	18%	353.191	31%	380.523	34%
Totaal	755.013	100%	1.153.244	100%	1.127.441	100%

* Deel inhuur in het kader van de samenwerking in BMW(E)-verband, toegekeerd aan Winsum. BMW staat voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmund

Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

Alhoewel er verschillen zijn in de wijze waarop inhuur wordt afgebakend en gemeten, kunnen de gegevens indicatief worden vergeleken met die van een aantal andere gemeenten. Per inwoner per jaar ligt de inhuur bij de gemeente Winsum zelf over de onderzochte periode rond de 50 euro (alleen gemeente Winsum) en ruim 80 euro (inclusief BMW). Die getallen zijn vergelijkbaar met de bandbreedte van inhuur per inwoner bij andere gemeenten.²³ De inhuur in de gemeente Winsum wijkt in die zin dus niet af van die in andere gemeenten.

Als percentage van de som van salarissen en sociale lasten van de gemeente gaat het in 2016 om 14% (13% in 2014 en 15% in 2015).²⁴ Dit is hoger dan bijvoorbeeld de ‘*comply-or-explain*’ norm van 10% die door het Rijk wordt aangehouden.²⁵ Die norm betekent niet dat inhuur bij het Rijk niet boven de norm mag komen, maar dat bij inhuur boven de norm een nadere uitleg en onderbouwing nodig is.

Er is o.b.v. de in dit onderzoek gebruikte data geen kwantificering mogelijk van

²² Bron: interviews gemeente Winsum.

²³ Er is gekeken naar gemeenten waar ook onderzoek naar externe inhuur is gedaan. Op basis van de onderzoeken kan een bandbreedte worden berekend van 44 tot 133 euro per inwoner. De vergelijking geeft een indicatie: de gemeenten verschillen sterk in omvang en zijn daardoor niet direct vergelijkbaar met Winsum.

²⁴ Dit is exclusief BMW. De totale salarissen en sociale lasten waren 5,0, 5,1 en 5,4 miljoen euro in 2014, 2015 (rekening) respectievelijk 2016 (begroting), inclusief ‘personeel van derden’ en ‘uitbesteding secretarie’ (bron: Gemeentebegrotingen en -rekeningen 2014, 2015, 2016).

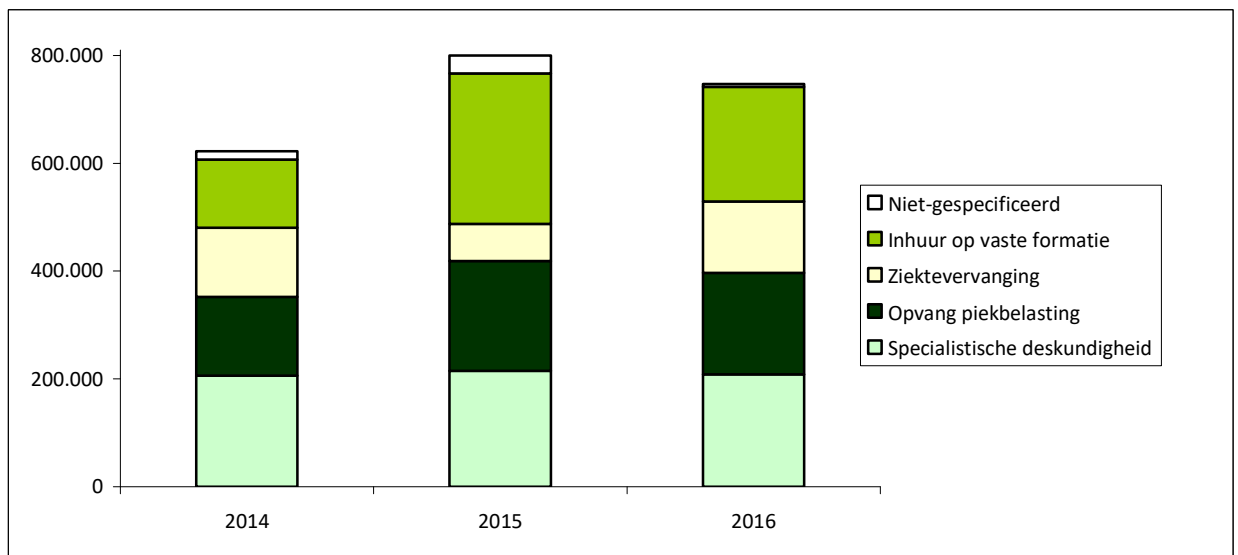
²⁵ De ‘*comply-or-explain*’ norm stelt dat de uitgaven aan externe inhuur niet meer beslaan dan 10% van de totale personele kosten. Overigens is – ook hier – op voorhand de vergelijkbaarheid van de percentages lastig, omdat de afbakening van wat onder inhuur valt niet eenduidig is. Zie Kamerstuk 31701 nr. 32 gepubliceerd op 6 juli 2010.

de inhuur in termen van fte of tijdsbesteding. Als er vanuit wordt gegaan dat kosten per fte van inhuur over het algemeen hoger zijn dan die van fte in vaste dienst dan is, ruwweg geschat, op iedere 10-15 fte aan vaste medewerkers ongeveer 1 fte aan inhuur aanwezig op het gemeentehuis in Winsum.

Inhuur naar motief

Inhuur vindt plaats om verschillende redenen. Op basis van de gegevensverstrekking van de gemeente worden de volgende motieven onderscheiden: specialistische deskundigheid, opvang piekbelasting, ziektevervang en inhuur op vaste formatie (figuur 2.1).

Figuur 2.1 Externe inhuur naar motief (euro)



Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

De verdeling van de inhuur van de gemeente zelf (dus exclusief BMW) over de verschillende motieven verandert niet veel over de jaren heen. De inhuur op vaste formatie betreft (vooral) het tijdelijk invullen van openstaande vacatures. Dat kan gezien worden als een min of meer normale 'frictie' rond vacatures. De toename bij het motief 'inhuur op vaste formatie', heeft deels te maken met detachering van medewerkers bij BMW, en de inhuur die dat op de opgevacanteerde plaats bij de gemeente nodig maakt. Na 'inhuur op vaste formatie' is inhuur vanwege specialistische deskundigheid het belangrijkste motief. De inhuur vanwege 'opvang van piekbelasting' en 'ziektevervang' schommelt over de jaren heen.

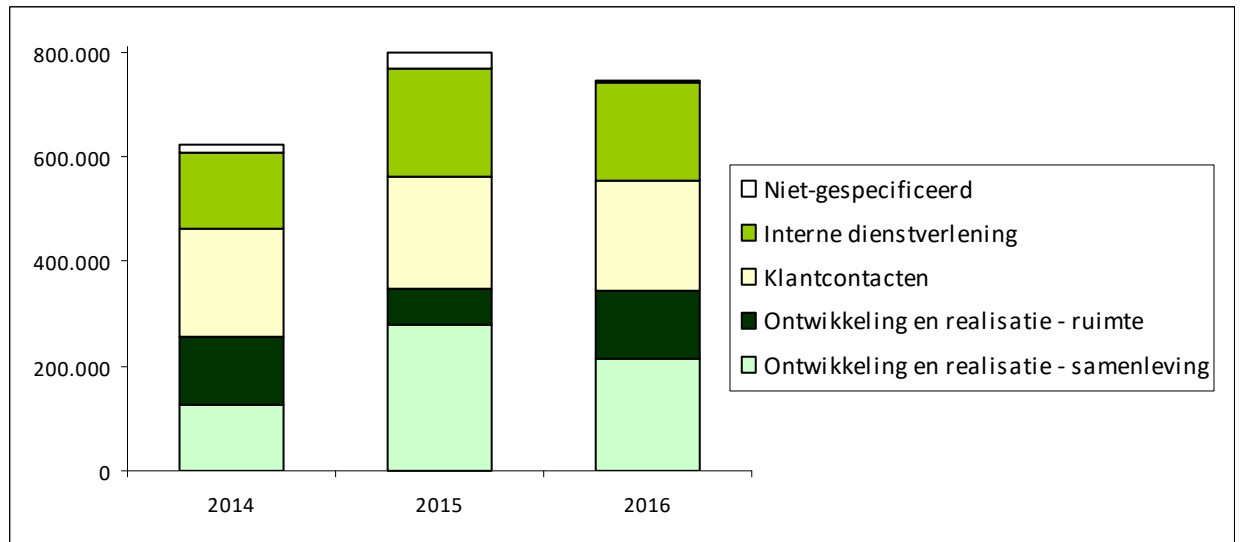
Inhuur naar werkveld/team

Verreweg de meeste inhuur vindt plaats op het werkveld Ontwikkeling en

realisatie, en vooral het deelterrein ‘Samenleving’. Over de jaren neemt de omvang en het aandeel van de inhuur van dit werkveld (figuur 2.2) toe.

Het aandeel van de inhuur dat ingezet wordt bij Klantcontacten schommelt rond de 30%.²⁶ Interne dienstverlening neemt ongeveer 25% van de inhuur voor haar rekening.

Figuur 2.2 Externe inhuur naar werkveld (euro)



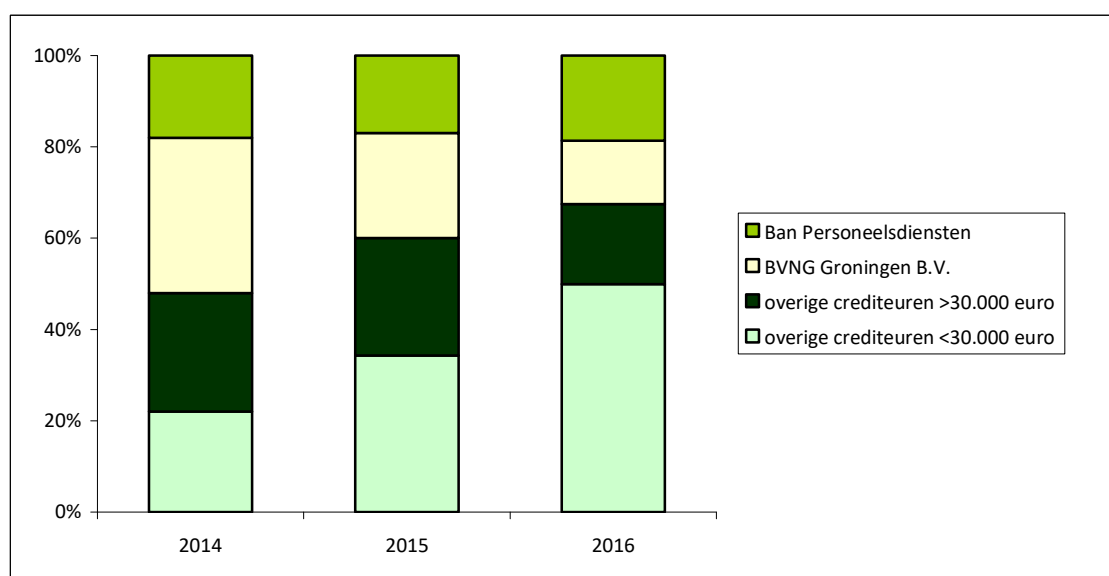
Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

Belangrijkste crediteuren

De inhuur bij de gemeente Winsum vindt per jaar plaats bij circa 50 verschillende ‘leveranciers’. De bedragen waar het per crediteur om gaat, verschillen sterk. Het kan gaan om enkele honderden euro’s en om crediteuren waar het om relatief grote bedragen gaat (figuur 2.3). Er is bij een beperkt aantal partijen sprake van meervoudige incidentele inhuur: er is dan in één jaar meerdere keren personeel ingehuurd via dit bedrijf. Veel crediteuren komen jaarlijks terug in de factuuroverzichten. Het gaat in de praktijk vaak om uitzendbureaus en organisaties waar al langer ervaring mee is.

²⁶ Zie ook de paragraaf 3.2.

Figuur 2.3 Aandeel crediteuren met totale facturering > 30.000 euro per jaar



Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

Wat betreft meerjarig gebruik van inhuur bij dezelfde organisatie, zijn er ten aanzien van drie crediteuren meerjarige contracten of overeenkomsten in dit onderzoek geïdentificeerd. Bij overige crediteuren gaat het om terugkerende inhuur die niet is gebaseerd op een meerjarige afspraak. De drie meerjarige contracten betreffen:²⁷

- een raamcontract met het advocatenkantoor Plas & Bossinade, die opereert als ‘huisadvocaat’.²⁸
- een samenwerkingsovereenkomst (uit 1998) met Ban Personeelsdiensten over “de flexibele inzet van arbeidskrachten en het leggen van een basis voor *employability*”.²⁹ In de interviews is aangegeven dat Ban wordt beschouwd als een ‘prioritaire’ aanbieder; bij inhuur wordt veelal eerst gekeken naar het aanbod van Ban, en als daar niet direct geschikt aanbod is, naar andere partijen. Dit is echter niet expliciet terug te vinden in de samenwerkingsovereenkomst.
- een samenwerkingsovereenkomst (voor onbepaalde tijd) met het uitzend-/detacheringsbureau Aethon waarin is afgesproken dat, voor de functie van

²⁷ De inhuur bij BVNG is ook relatief omvangrijk, maar in dit onderzoek is geen aanwijzing gevonden dat het daar ook om een ‘prioritaire aanbieder zou gaan.

²⁸ Zie de casus in paragraaf 3.1.

²⁹ Inmiddels heet deze organisatie Ban Personeelsdiensten. De samenwerkingsovereenkomst is destijds aangegaan voor een periode van drie jaar en wordt stilzwijgend jaarlijks verlengd. Bron: Bestuurspersoneelsdienst BANN (1998), *Samenwerkingsovereenkomst*.

“Allround Medewerker KCC” medewerkers op ad hoc basis per uur worden ingehuurd vanuit een pool van mogelijke medewerkers.³⁰

Opvallend is dat een groot aandeel van de totale inhuur in geld uitgedrukt afkomstig is van een beperkt aantal crediteuren. In 2016 waren er vier crediteuren die elk in dat jaar voor meer dan 30.000 euro factureerden, samengesteld uit verschillende kleinere opdrachten. Tezamen waren deze crediteuren goed voor de helft van het totale inhuurbedrag. Het ging daarbij in 2016 om totale jaarbedragen variërend van 46.000 tot 139.000 euro per crediteur.

Hetzelfde beeld kan ook geschetst worden voor de jaren 2014 en 2015. Wat daarbij opvalt is dat de top-2 elk jaar uit dezelfde twee crediteuren bestaat. Op de 3^e plaats staat elk jaar een andere crediteur in de periode 2014-2016. Het aandeel van crediteuren met minder dan 30.000 op jaarbasis neemt over de jaren heen toe.

Voor de inhuur vanuit BMW gaat in 2016 ongeveer hetzelfde op. Ook daar is een beperkt aantal crediteuren dat op jaarbasis boven de 30.000 euro factureert, en die gezamenlijk rond de 50% van de totale inhuur via BMW voor hun rekening nemen. De top-2 is in 2016 dezelfde als bij de inhuur door de gemeente Winsum. Bij de inhuur via BMW zijn er in 2014 twee en is er in 2015 één crediteur(en) met een totaal budget boven de 30.000 euro. Daarbij wordt opgemerkt dat dit bedragen zijn zoals doorbelast aan gemeente Winsum. De gefactureerde bedragen aan BMW zijn dus waarschijnlijk circa drie à vier keer zo groot.

2.3 Informatie inhuur in beleids- en begrotingsdocumenten

De gemeente stelt zelf ook overzichten op ten aanzien van inhuur. Het college heeft gekozen voor een budget-technische benadering van inhuur. Externe inhuur wordt in de P&C-stukken opgenomen (als inhuur derden), wanneer er onder die noemer budget wordt gevraagd aan de gemeenteraad.³¹ Een constatering is dat in de relevante stukken de gemeenteraad geen definitie heeft vastgesteld ten aanzien van externe inhuur. De omvang van de externe inhuur hangt echter, zoals in hoofdstuk aangeven, sterk af van de gekozen definitie.

In de verschillende begrotingen zijn verwachtingen opgenomen ten aanzien van de kosten van externe inhuur. Het college begroot hiervoor de verwachte *extra* kosten voor de bedrijfsvoering. Het gaat daarbij om een raming van de

³⁰ Goedgekeurde en ondertekende offerte van 22 december 2015. Zie verder paragraaf 3.2.

³¹ Soms ook aangeduid met ‘personeel van derden’.

ziektevervanging, verwachte inhuur van specialistische deskundigheid en opvang piekbelasting in verband met bijvoorbeeld geplande activiteiten om achterstanden in te lopen. Middels het vaststellen van de begroting accordeert de raad deze omvang van inhuur. In de rekening doet het college verslag over de bijgestelde begroting en de gerealiseerde omvang van externe inhuur.

Tabel 2.3 Kosten externe inhuur volgens begroting en jaarrekening

Kosten van inhuur (euro)	2014	2015	2016
Begroting (uit begrotingen 2014-2016)	426.957	400.358	434.026
Gewijzigde begroting (uit de jaarrekeningen 2014-2015)	514.821	532.861	.
Realisatie (uit de jaarrekeningen 2014-2015)	519.735	623.759	

Bron: begrotingen en jaarrekeningen gemeente Winsum

Omdat het gaat om de verwachte *extra* kosten voor de bedrijfsvoering, wordt hierbij – afwijkend van waar in dit onderzoek voor is gekozen – inhuur op vaste formatie niet meegeteld. Inhuur op vaste formatie wordt in budget-technische benadering niet gezien als ‘extra’, maar als ‘in de plaats van’, bijvoorbeeld vanwege een nog niet ingevulde vacature. Daarnaast is ook de inhuur ten behoeve van de decentralisaties (BMWE) en inhuur ten behoeve van projecten niet meegeteld in de bovenstaande informatieverstrekking van het college. De gemeenteraad stelt voor projecten specifieke kredieten beschikbaar. Onder dat krediet vallen alle kosten die gemaakt worden ten behoeve van dat project, en dus ook de eventuele externe inhuur. Ook die inhuur, bijvoorbeeld van de projectleider, wordt niet als inhuur vermeld (net zoals in de afbakening in dit onderzoek). Het zelfde geldt voor bijvoorbeeld juridisch advies dat specifiek voor een project wordt ingewonnen.³²

Bij de decentralisaties heeft de gemeenteraad met het college afgesproken dat dat kostenneutraal zal worden uitgevoerd. De “integratie-uitkering sociaal domein” is daarmee taakstellend. Het college telt derhalve ook de kosten van inhuur derden ten behoeve van de uitvoering van de decentralisaties daarin mee. In 2015-2016 moesten de gemeenten apart over de decentralisaties financiële verantwoording afleggen aan het Rijk. Alle kosten van de decentralisaties zijn daarom bij elkaar gehouden, en er is niets ‘uitgehaald’ voor bedrijfsvoering van de gemeente zelf.

De gemeente Winsum heeft over de eerder genoemde verplichte beleidsindicator informatie verstrekt in de begroting 2017 (tabel 2.4). Het college hanteert hiervoor dezelfde budget-technische benadering. Door de budget-technische

³² De in dit onderzoek gevonden bedragen in de jaren 2014-2016 voor specifiek juridisch advies bij projecten betrof relatief kleine bedragen.

benadering van inhuur, die afwijkt van de afbakening waarvoor in dit onderzoek is gekozen, geeft de beleidsindicator zoals gepresenteerd in de begroting een lager percentage van de personele effecten van inhuur dan in dit onderzoek is gevonden (in paragraaf 2.2).

Tabel 2.4 Beleidsindicator externe inhuur volgens P&C-stukken

	2014	2015	2016	2017
"Inhuur van derden" 2014-2016 en "personeel van derden" (2017); euro	426.957	400.358	434.026	370.534
Beleidsindicator inhuur externen		7,90%	8,43%	

Bron: begrotingen gemeente Winsum

2.4 Analyse van proces en mate van sturing

Op basis van gemeentelijke documentatie en aanvullende informatie van de gemeente kan een beeld worden gegeven van de manier waarop inhuur in het algemeen verloopt. In de casussen (hoofdstuk 3) wordt daar in meer detail op ingegaan. De managementvisie bij de gemeente is, zoals gezegd, om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen. Teamhoofden hebben binnen hun 'pakket' veel vrijheid van handelen. Lagere functies hebben een gesloten mandaat, maar hebben ook tekeningsbevoegdheid. Daarnaast is er integraal management. Als de manager het nodig vindt om in te huren, dan is dat primair zijn/haar verantwoordelijkheid. In de praktijk zijn de 'inkopers van diensten' dus bevoegd tot uitgaven, maar ze moeten daar wel budget voor hebben als de inhuur bovenop de formatie komt.³³

Inhuur wordt in de P&C stukken dus afgebakend als alles wat *extra* wordt gedaan bovenop reguliere taken c.q. alles wat extra kost. Bij het oplossen van werkdruk problemen, wordt veelal eerst gekeken naar tijdelijke uitbreiding van uren van eigen medewerkers.³⁴ Als dat geen soelaas biedt, kan worden ingehuurd. Er wordt steeds apart iemand ingehuurd als er iemand nodig is. Formatiebeheer is een gezamenlijke taak van P&O en Financiën. Inkoop (dus ook inhuur) wordt bij de interne controle regulier meegenomen. Er wordt rond inhuur niet expliciet sturingsinformatie verzameld, waarop door college en ambtelijk management gestuurd kan worden. Er vindt geen structurele evaluatie plaats.

³³ Indien nodig via de gemeenteraad.

³⁴ In het onderzoek is niet naar voren gekomen hoe deze extra inzet van eigen medewerkers in de boekhouding wordt verwerkt.

2.5 Richtinggevende kaders gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een algemeen kader vastgesteld in de vorm van de Kadernota Inkoop. Mede op basis daarvan is het inkoopbeleid verder uitgewerkt en zijn er mandaatregels en financiële verordeningen. Deze algemene kaders zijn niet specifiek gericht op inhuur. Over de informatieverstrekking over de kosten van inhuur via de P&C stukken is wel specifiek voor inhuur het een en ander vastgelegd in de financiële verordeningen (zie paragraaf 2.1). Het college heeft dit kader opgevolgd (zie paragraaf 2.3). Maar doordat noch in de financiële verordeningen, noch in de P&C stukken een definitie is gegeven van inhuur, is niet op te maken wat wel of wat niet door het college wordt meegerekend onder “inhuur van derden” in de begrotingen en “personeel van derden t.b.v. secretarie” in de jaarstukken. Door deze onduidelijkheid hebben de verstrekte gegevens nauwelijks tot geen informatiewaarde. Voor zover in dit onderzoek bekeken, heeft de raad hier echter geen vragen over gesteld of op andere wijze actie op genomen.

2.6 Vergelijking andere gemeenten

Onderzoek naar externe inhuur bij andere gemeenten kan aanknopingspunten opleveren voor het beoordelen van de wijze waarop inhuur plaatsvindt in de gemeente Winsum. Hierna volgt een beknopte samenvatting van bevindingen uit die onderzoeken. Het betreft verschillende onderzoeken over de afgelopen tien jaar. De bevindingen zijn daardoor niet altijd actueel – gemeenten kunnen naar aanleiding van het onderzoek beleid en uitvoering hebben verbeterd – maar geven wel een algemeen beeld van aspecten van inhuur die bij gemeenten spelen.

Bij alle gemeenten wordt inhuur gezien als een oplossing voor personeelstekort bij onder andere piekbelasting, ziekte en behoefte aan specialistische kennis. Bij gemeenten waar een expliciet beleid(skader) ten aanzien van inhuur is opgesteld, wordt veelal aangegeven dat inhuur tot een noodzakelijk minimum beperkt moet worden. Maar bij de meeste onderzochte gemeenten is geen sprake van een specifiek op inhuur gericht beleidskader. In een aantal onderzoeken wordt opgemerkt dat de gemeente geen heldere definitie van inhuur hanteert.

In de meeste gevallen valt inhuur onder het algemene inkoopbeleid. Er is dan geen expliciete visie op inhuur en ook geen centrale regie of coördinatie specifiek rond inhuur. Op afdelings- of teamniveau is er in het kader van integraal management vaak sprake van redelijk grote mate van vrijheid.

Bij een aantal gemeenten wordt er op gewezen dat inhuur gerelateerd moet zijn aan het personeelsbeleid in algemene zin, waarbij het ook gaat om opleiding, talentontwikkeling, en coaching. Er gaat vaak minder aandacht uit naar vragen als welke expertise wil de gemeente in eigen huis hebben.

Het beeld is wisselend ten aanzien van het inhuurproces in de praktijk. Aan de ene kant zijn er gemeenten met een ‘strak’ georganiseerd inkoopproces waarbij er

expliciete voorstellen voor inhuur moeten zijn, die ter besluitvorming moeten worden voorgelegd aan een leidinggevende. Daarbij horen meestal ook expliciete afspraken over aan te vragen offertes en overeenkomsten. In andere gemeenten kan de bevoegdheid ook juist laag in de organisatie liggen met relatief veel integrale vrijheid op afdelings- of teamniveau. Er kan dan sprake zijn van weinig expliciete afspraken over processen en besluitvorming. Er zijn dus ook gemeenten met een minder georganiseerd en gestructureerd inhuurproces.

In een aantal onderzoeken wordt er op gewezen dat er soms onvoldoende kennis over en goede kennisoverdracht zijn bij inhuur, wat de doelmatigheid en doeltreffendheid kan beperken.

In veel gemeenten maakt inhuur onderdeel uit van integraal management en zijn mede daardoor de rol en de inbreng bij inhuur van de raad en het college beperkt.

In veel gemeenten vindt de monitoring van inhuur plaats via reguliere financiële controle. De achterliggende mandaatregeling en beschrijving van inkoopprocessen is daarbij vaak leidend. Er is meestal geen expliciete controle op inhuur. In de meeste gemeenten is niet duidelijk welke managementinformatie gevraagd wordt rond inhuur. Ook systematische evaluatie achteraf van inhuur komt, buiten de onderhavige onderzoeken zelf, eigenlijk in geen gemeente voor. Zicht op de resultaten van inhuur c.q. de prestaties waaraan inhuur bijdraagt, bestaat veelal niet.

Verantwoording over inhuur vindt bij de meeste gemeenten plaats via de reguliere P&C-cyclus: begroting, jaarrekening en eventueel voorjaarsnota. Bij veel gemeenten is de verantwoording en de controle door de gemeenteraad op inhuur daardoor niet specifiek. In enkele van de onderzoeken wordt opgemerkt dat er wat dat betreft ook onduidelijkheid bestaat over wat de raad wil weten, c.q. waarover aan de raad verantwoording moet worden afgelegd.

3 Casussen

In het onderzoek is ingezoomd op drie casussen, te weten inhuur van juridische kennis, inhuur ten behoeve van het team Klantcontacten, en inhuur ten behoeve van het Sociaal Domein.

3.1 Casus juridische zaken

Omvang, aard en budget

Deze casus richt zich in het bijzonder op inhuur van specialistische kennis. De inhuur op juridisch terrein betreft inhuur van specialistische kennis en beslaat ten opzichte van de totale inhuur een bescheiden bedrag dat fluctueert per jaar (tabel 3.1).³⁵

Tabel 3.1 Inhuur juridische zaken

	2014	2015	2016
Totaal inhuur juridische zaken (euro)	23.856	5.074	22.276

* Exclusief juridische inhuur die integraal verbonden is met de uitvoering van projecten.

Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

Analyse van proces en (mate van) sturing

Inhuur van specialistische deskundigheid op juridisch terrein is nodig als het een juridisch specialisme betreft dat niet binnen Juridische Zaken (JZ) van de gemeente Winsum beschikbaar is of wanneer er meerdere juridische vraagstukken tegelijkertijd spelen en de afdeling JZ deze niet allemaal binnen het beschikbare tijdvak kan behandelen.

Het gaat bij de juridische inhuur met name om de inhuur van Plas & Bossinade waarmee de gemeente Winsum een raamcontract heeft. Incidenteel worden ook andere juridische adviseurs ingehuurd. Het raamcontract, dat in samenwerking met Bedum en De Marne is aangegaan, formaliseerde de toch al regelmatige inhuur van dit juridisch bureau door de gemeente Winsum. In het raamcontract wordt Plas & Bossinade “huisadvocaat” genoemd. Het raamcontract is aangegaan

³⁵ Bij deze inhuur is eventuele juridische inhuur die integraal verbonden is met de uitvoering van projecten niet meegenomen (zie hoofdstuk 1).

voor de periode 2012-2015. Ondanks het feit dat het raamcontract niet formeel verlengd is, wordt er nog steeds op basis van de afspraken in het contract ingehuurd.

Voor het raamcontract zijn niet meerdere offertes opgevraagd, ondanks dat het van tevoren aannemelijk was dat het totaalbedrag voor de drie gemeenten en voor een periode van vier jaar gezamenlijk boven de 30.000 euro zou liggen.³⁶ Alhoewel strikt genomen door de gemeente Winsum mogelijk is voldaan aan de eigen inkoopregels – als destijds het geraamde bedrag van het contract onder de 30.000 euro lag – had gezamenlijke aanbesteding zeker overwogen kunnen worden.

Het raamcontract betreft de afspraak dat juridisch advies (privaatrecht en bestuursrecht) bij Plas & Bossinade wordt ingehuurd. De afspraak is dat op een vraag van de gemeente Plas & Bossinade met een voorstel komt voor een advocaat die op de zaak/het advies wordt gezet.

Naast de directe inhuur van juridisch advies omvat het raamcontract ook de volgende elementen:

- Als de drie gemeenten in een jaar gezamenlijk boven de 20.000 euro komen, dan krijgen ze alle drie een korting van 5% op de gemaakte kosten.
- Het raamcontract biedt een soort van abonnement op eenvoudige vragen die per vraag maximaal een half uur werk betekenen. Voor deze eenvoudige vragen worden geen kosten in rekening gebracht. De eigen juridische medewerkers kunnen zo laagdrempelig hun visie op een bepaalde situatie voorleggen aan externe deskundigen.
- Vanuit het raamcontract kan de gemeente Winsum twee keer per jaar om een training/cursus vragen over een thema dat JZ graag onder de aandacht wil brengen van andere medewerkers van de gemeente. Zo is bijvoorbeeld het thema aansprakelijkheid van de gemeente aan de orde geweest. Dat heeft, naar het oordeel van de geïnterviewden veel collega's bewuster gemaakt van dit risico. Het afgelopen jaar is het er vanwege de drukte bij gemeente Winsum rondom het Sociaal Domein niet van gekomen om een training/cursus op een bepaald thema plaats te laten vinden.

Bij de gemeente is er een interne afspraak dat collega's met alle vragen op juridisch gebied bij het team JZ komen. Dit wordt van belang geacht om de juiste vraagstelling te formuleren waarop juridisch advies nodig is. Uit de

³⁶ Het is anders ook niet zinvol om in het contract vast te leggen dat "als de gemeenten in een jaar gezamenlijk boven de 20.000 euro komen, dat zij dan ieder een korting van 5% krijgen op de gemaakte kosten.

facturenoverzichten is gebleken dat in de praktijk echter niet alle juridische inhuur bij JZ bekend was. Als besloten wordt dat er juridisch advies moet worden ingehuurd, formuleert JZ in samenspraak met de betrokken collega's de juridische vraag. De kosten van de inhuur komt altijd ten laste van de vragende beleidsafdeling. JZ beoordeelt dan of zij het zelf nu kunnen oppakken, of het nog even kan wachten, of er beter extern advies ingewonnen kan worden en, zo ja, bij wie. Als men daar niet uitkomt is er overleg tussen hoofd JZ en het teamhoofd van de beleidsafdeling.

De afweging die wordt gemaakt, gaat als volgt:

- Heeft JZ zelf voldoende expertise en tijd dan doen ze het zelf.
- Is het van belang dat JZ op dat thema expertise ontwikkelt dan doen ze het ook zelf (bijvoorbeeld op het Sociale Domein).
- Als Plas & Bossinade uitgesproken expertise heeft op een bepaald terrein, dan huren ze dat in (bijvoorbeeld bij burgerinitiatieven)
- Als er meerdere gemeenten bij betrokken zijn en er vanuit die gezamenlijkheid een juridisch bureau bij betrokken wordt.
- Bij civielrechtelijke rechtszaken moet meestal een advocaat worden gesteld; dan wordt Plas & Bossinade ingehuurd.

Naast Plas & Bossinade is er ook de afspraak dat verzekeringskwesties/aansprakelijkheidsstelling via de gemeente Groningen gaan.

JZ verzamelt alle adviezen en eindresultaten van de inhuur, die via JZ zijn gegaan. (Van de inhuur die buiten JZ om is gegaan, heeft JZ dus ook de resultaten niet gezien.) JZ maakt aan het begin van het jaar de balans op van het voorgaande jaar: wat is er allemaal langs gekomen en wat vonden we ervan. Elke twee jaar levert JZ een rapportage hierover aan het management met zaken als het aantal in gebreke stellingen maar ook de gevraagde adviezen aan Plas & Bossinade en de gegeven trainingen en cursussen. Afgelopen jaar is dat echter door drukte niet gelukt. De gemeente heeft er voor gekozen dat dergelijke rapportages worden besproken op teamniveau, en niet verplicht aan het managementniveau worden aangeleverd.

Resultaten (levert inhuur op wat mag worden verwacht)

JZ heeft aangegeven dat van tevoren nagedacht wordt over de vraagstelling waarop zij juridisch advies willen inwinnen, waarbij het niet alleen om de juridische aspecten, maar ook de politiek gevoelige aspecten vanuit het bestuur of vanuit de publieke opinie. Naar het oordeel van JZ betaalt deze voorinvestering zich ook uit in een goed advies.

Een bevinding in dit onderzoek is dat, ondanks dat de eigen juridische medewerkers geen experts zijn op de terreinen waarop extern juridisch advies

wordt gevraagd, zij wel in staat zijn om de kwaliteit van het advies te beoordelen. Ten eerste is er een langdurige werkrelatie met Plas & Bossinade die in beginsel maakt dat men “weet wat men aan elkaar heeft”. Ten tweede is een juridisch advies gebaseerd op wetgeving, jurisprudentie en logische redeneringen, die in beginsel ook door de eigen medewerkers controleerbaar en beoordeelbaar is.

3.2 Casus Klantencontacten

Omvang, aard en budget

Deze casus richt zich in het bijzonder op inhuur bij ziektevervangende en piekbelasting. Het gaat om het werkveld Klantencontacten en de teams Burgerzaken en Klantencontactcentrum (KCC).³⁷ Deze teams hebben drie hoofdtaken: servicebalie (burgerzaken), telefonie en receptie (KCC), en een aantal backoffice taken.

Tabel 3.2a Inhuur Klantencontactcentrum

Naar motief	2014		2015		2016	
	<i>euro</i>	<i>aandeel</i>	<i>euro</i>	<i>aandeel</i>	<i>euro</i>	<i>aandeel</i>
Motief						
opvang piekbelasting	38.341	19%	58.062	27%	40.739	20%
specialistische deskundigheid	3.153	2%	0	0%	710	0%
Ziektevervangende	53.761	26%	48.280	22%	85.122	41%
inhuur op vaste formatie	110.888	54%	108.668	51%	81.687	39%
Totaal	206.143	100%	215.010	100%	208.258	100%

Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

Tabel 3.2b Inhuur Klantencontactcentrum

Naar team	2014		2015		2016	
	<i>euro</i>	<i>aandeel</i>	<i>euro</i>	<i>aandeel</i>	<i>euro</i>	<i>aandeel</i>
Teams						
klantencontacten Burgerzaken	65.576	32%	1.792	1%	81.720	39%
klantencontacten KCC	9.083	4%	30.986	14%	101.626	49%
klantencontacten WMO	131.484	64%	182.232	85%	24.912	12%
Totaal	206.143	100%	215.010	100%	208.258	100%

Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

³⁷ Er is nog een derde team onder Klantencontacten, WMO, maar dat valt niet onder de casus in dit onderzoek.

Bij Klantcontacten bestaat een groot deel van de inhuur uit ‘inhuur op vaste formatie’. Deels heeft dit te maken met (tijdelijk) niet ingevulde vacatures en met dat medewerkers uit dit organisatieonderdeel (tijdelijk) aan het werk zijn binnen de samenwerking BMW en vervangen moeten worden.

Daarnaast zijn er in hoofdzaak nog drie soorten inhuur:

- Ziektevervanging: kortdurende ziekte wordt door zittende mensen opgevangen, maar vanaf ziekte van twee maanden of langer wordt iemand vervangen door middel van inhuur.
- Piekbelasting: hier gaat het om vooraf afgesproken taken. Voor het onderdeel telefonie is er tijdelijk inhuur van 18 uur per week.³⁸
- ‘Gastdames’ die helpen bij huwelijken: zeer korte en incidentele inhuur.

Analyse van proces en (mate van) sturing

Als er extra werk gedaan moet worden, dan wordt eerst aan eigen medewerkers gevraagd om meer uren te werken. Als dit niet mogelijk is dan wordt er gekozen voor inhuur. Er wordt geen afweging gemaakt om iemand in tijdelijke dienst aan te nemen. Het inhuurproces is vooral gericht op het snel vinden van geschikte inhuurmedewerkers. Wie geschikt is, hangt af van de werkzaamheden die gedaan moeten worden.

- Burgerzaken/Servicebalie
Voor de servicebalie is kennis nodig van de producten van burgerzaken. Er wordt daarvoor vaak ingehuurd bij Aethon. Aethon leidt studenten op om naast hun studie dit soort werk te doen bij gemeenten, wat – volgens de gemeente – als voordeel heeft dat hoog opgeleide jongeren met de benodigde kennis kunnen worden ingehuurd. Er wordt door het detacheringsbureau een aantal kandidaten voorgedragen. Op basis van gesprekken van de vaste medewerkers en het teamhoofd Klantcontacten met deze kandidaten is een pool gevormd met studenten die in Winsum kunnen worden ingezet. Volgens de gemeente geeft het werken met een pool zekerheid dat de gemeente inhuur kan krijgen precies op die uren dat het nodig is, maar betekent het ook dat het publiek veel verschillende gezichten achter de servicebalie kan aantreffen.
- KCC (telefonie en receptie)
Bij telefonie en receptie is vooral kennis van de organisatie nodig. Dit vraagt dus om zoveel mogelijk dezelfde medewerkers. Als hier inhuur nodig is, wordt gebeld met detacheringbureaus totdat er één gevonden is die een geschikte

³⁸ Deze inhuur wordt volgens melding van de gemeente afgebouwd.

kandidaat kan leveren.

- Burgerzaken / Gastdames

De inhuur die helpt bij huwelijken, bestaat uit een kleine groep vaste dames.

Bij het team Klantcontacten vindt vrijwel alle inhuur plaats bij drie aanbieders, waaronder Ban Personeelsdiensten en Aethon. Er wordt ook wel bij enkele andere bureaus ingehuurd. De werkwijze is in beginsel dat eerst bij Ban wordt gevraagd naar personeel. Met Aethon is een samenwerkingsovereenkomst gesloten, zonder afnameverplichting. Alleen voor de uren dat er echt iemand nodig is, wordt daar ingehuurd.

Voor de vaste formatie is vooraf via de begroting budget gereserveerd dat geaccordeerd wordt door de gemeenteraad. Uit dit budget wordt ook de inhuur op vaste formatie betaald. Dit valt rechtstreeks onder de bevoegdheid van het teamhoofd.

Voor inhuur boven op de formatie heeft een teamhoofd extra budget nodig. Voor inhuur op langdurige ziekte, vooraf ingeschatte inhuur van specialistische kennis, en inhuur op vooraf afgesproken taken onder ‘opvang piekbelasting’ is via de gemeentebegroting een budget aangegeven en geaccordeerd door de gemeenteraad, met name voor 2015 en verdere jaren. Het gereserveerde budget voor opvang piekbelasting is specifiek voor bepaalde taken beschikbaar en kan worden toegevoegd aan het personeelsbudget van de betreffende afdelingen(en) of team(s). Het gereserveerde budget voor ziektevervangings betreft een organisatie-brede inschatting van de langdurige ziekte.

Om gebruik te kunnen maken van dit budget, vult het teamhoofd het zogenaamde Personeelsmutatieformulier in. Middels dit formulier worden onder meer de redenen van de inhuur, de omvang van de inhuur in fte en schaal en de verwachte kosten van de inhuur aangegeven. Dit formulier moet vervolgens worden ondertekend door:

- het betreffende teamhoofd
- afdeling financiën (deze let op of er wel budget is);
- afdeling P&O (deze let op of het wel klopt rondom het aantal uren en de ziekte van een persoon, en de vraag: hoe tijdelijk is tijdelijk);
- de directeur Bedrijfsvoering.

Sturing door het management op inhuur verloopt, voor zover het plaatsvindt, via het krijgen van budget en het Personeelsmutatieformulier respectievelijk het beschikbare budget. Het teamhoofd Klantcontacten houdt zelf in een Excel-bestand de uitputting van het budget bij. Er zijn tussentijdse budgetbeoordelingen voor de bestuursrapportages en ook ad hoc wordt er door Financiën wel naar de besteding van budgetten gekeken.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is volgens team Klantcontacten van

toepassing op inhuur. Vaak vindt inhuur plaats van één persoon per keer, veelal in deeltijd en voor een beperkte duur. De inhuur blijft dan onder de norm van 30.000 euro. Bij het vinden van geschikte inhuur voor de servicebalie heeft er impliciet wel een marktverkenning plaatsgevonden op basis waarvan een samenwerkings-overeenkomst is aangegaan met Aethon, maar er zijn niet expliciet meerdere offertes gevraagd. Bij telefonie en receptie zijn wel meerdere bureaus benaderd tot dat één gevonden werd die een kandidaat kon leveren.

Bij vervanging van zieke medewerkers is aangegeven dat het vooraf, ondanks overleg met de bedrijfsarts, moeilijk is om in te schatten hoe lang het duurt voordat de medewerker weer aan het werk kan. Inhuur ten behoeve van ziektevervangende wordt dan ook wel eens meerdere keren verlengd. Uiteindelijk kan het dan wel om een bedrag gaan waarvoor meerdere offertes opgevraagd hadden moeten worden volgens het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Opgemerkt wordt dat onder 'inhuur op vaste formatie' ook langdurige inhuur van dezelfde persoon voorkomt, waarbij de vooraf ingeschatte duur van de inhuur was onderschat. Voor zover bekend wordt deze tussentijdse overschrijding van inkoopdrempels niet als zodanig signaleerd.

Resultaten (levert inhuur op wat mag worden verwacht)

Het monitoren van resultaten en het evalueren van inhuur vindt plaats op informele wijze. Ieder kwartaal evalueert het teamhoofd de inhuur met de bureaus. Meestal vindt dit telefonisch plaats. De kwaliteit van de geleverde medewerkers is dan zeker onderwerp van gesprek. Het eigen personeel geeft feedback aan het teamhoofd als ingehuurde medewerkers onvoldoende functioneren. Het is wel eens voorgekomen dat er afscheid is genomen van een ingehuurde medewerker omdat deze niet goed functioneerde en de kwaliteit niet verbeterde ondanks gesprekken daarover.

Door de detachering bij BMW is volgens de gemeente het aandeel inhuur op de totale personeelsomvang van het team toegenomen en daardoor ook de werkdruk en wisselingen van personeel. De afdeling Klantcontacten is tevreden over de flexibele vorm van inhuur die is afgesproken met Aethon.

3.3 Casus (samenwerking) Sociaal Domein

Omvang, aard en budget

Deze casus richt zich in het bijzonder op inhuur op een nieuw werkveld en daarmee mogelijk ook een nieuwe inhuurmarkt van opdrachtnemers. Daarnaast komt het optreden als penvoerder door gemeente Winsum voor de vier gemeenten BMW aan de orde.

Elk van de vier gemeenten BMW had en heeft zijn eigen loket WMO & Jeugd. De gemeenten hebben een gemeenschappelijk beleidskader vastgesteld door

college en raad. Dit hebben ze omgezet naar een gezamenlijke begroting en uitvoering. Bij de start van de samenwerking was er nog geen besluit over de herindeling en ging de samenwerking voornamelijk om efficiëntie.

De (aanvullende) rijksmiddelen voor de decentralisaties – de integratie-uitkering sociaal domein – bepalen het budget. Dit is het budgettair kader voor de BMWETaken op het Sociaal Domein en bepaalt de begroting voor de samenwerkende gemeenten. De ‘oude’ WMO-taken zijn uiteraard ook gebleven en die vallen budgettair gezien onder de afzonderlijke gemeenten.

In de begroting van de gemeente Winsum is geen formatie opgenomen ten behoeve van de decentralisaties. Op de WMO-taken die er al waren voor de decentralisaties, is wel sprake van vaste formatie. Personeel ten behoeve van de uitvoering van de decentralisaties wordt ingehuurd, in tijdelijke dienst aangesteld, of wordt onttrokken aan andere organisatieonderdelen. Deze laatste groep laat, net als bij Klantcontacten, bij het betreffende organisatieonderdeel taken achter waar vervolgens binnen dat organisatieonderdeel inhuur op plaatsvindt. De decentralisaties hebben zodoende ook tot inhuur geleid bij de gemeente zelf.

In onderstaande tabel is de inhuur op het Sociaal Domein in het kader van de samenwerking BMWETe weergegeven voor zover dit met behulp van de verdeelsleutels wordt doorberekend aan gemeente Winsum.

Tabel 3.3 Inhuur (samenwerking) Sociaal Domein doorberekend aan de gemeente Winsum naar motief

	2014		2015		2016	
	euro	%	euro	%	euro	%
BMWE totaal	132.910	100%	353.191	100%	380.523	100%
<i>waarvan:</i>						
- inhuur personeel voor uitvoering Sociaal Domein	20.218	15%	154.256	44%	234.239	62%
- inhuur op vaste formatie*	61.902	47%	67.856	19%	119.933	32%
- overige**	50.790	38%	131.079	37%	26.351	7%

* Inhuur op vaste formatie geeft de inhuur aan die nu in BMW(E)-verband wordt ingezet op de WMO-taken die er ook al waren voor de decentralisaties. Dit heeft ermee te maken dat de medewerkers die voorheen (alleen) WMO-taken uitvoerden nu (ook) op andere taken van het Sociaal Domein worden ingezet.

** De post ‘overige’ is relatief groot, omdat de informatie over inhuur Sociaal Domein (BMWE) minder gedetailleerd beschikbaar is dan die over de inhuur die direct door de gemeente zelf wordt gedaan.

Bron: gemeente Winsum, bewerking BBO

Analyse van proces en (mate van) sturing

De WMO-coördinatoren in dienst van de betreffende gemeenten geven leiding aan de teams in die loketten. Elke twee weken hebben de coördinatoren van de

vier gemeenten en de projectleider Sociaal Domein overleg. Als er nieuw personeel nodig is, wordt eerst gekeken of eigen medewerkers op te leiden zijn. Als er inhuur nodig is dan wordt er gekeken welke bureaus benaderd zullen worden en wie dat gaat doen. Degene die het bureau heeft benaderd, tekent uiteindelijk ook het contract. De vier coördinatoren hadden al connecties met in totaal zo'n vijf bureaus die personeel kunnen leveren, waaronder ook de prioritaire aanbieder Ban Personeelsdiensten.

Jaarlijks wordt er gebruik gemaakt van circa dertig bureaus, waaronder ook bureaus die niet voorkomen in de factuurlijsten van inhuurbureaus van de gemeente Winsum zelf. Het benaderen van meerdere bureaus is niet vastgelegd in een procedure. Ook zijn er geen raamcontracten. Bij meerdere uitzend- of detacheringsbureaus is sprake van meervoudige incidentele inhuur. Bij enkele uitzend- of detacheringsbureaus beslaat het totale gefactureerde bedrag in een jaar meer dan 30.000 euro.

In het coördinatorenoverleg worden de afwegingen rond inhuur gemaakt. De formele (teken)bevoegdheid ligt bij de afzonderlijke WMO-coördinatoren, en daarmee ook binnen de algemene kaders van de betreffende gemeente. Er is volgens opgave van de gemeente sprake van goede samenwerking, en veel onderling vertrouwen, hetgeen een zekere mate van daadkracht en soepelheid oplevert, die juist in de dynamiek van de decentralisaties nodig was.

De indruk in dit onderzoek is dat het kader voor de samenwerking BMW-E ruim is. Er zijn niet of nauwelijks bevoegdheden toebedeeld of procesafspraken gemaakt specifiek voor de inhuur in het kader van BMW-E.

Meestal worden er simultaan meerdere bureaus gebeld en komen er een paar cv's van kandidaten waaruit gekozen kan worden. Op basis van gesprekken met deze kandidaten wordt dan de meest geschikte gekozen.

De ingehuurd medewerker wordt over het algemeen niet voor één gemeente/ WMO-loket aangesteld maar kan op meerdere loketten worden ingezet. De feitelijke cliëntenstroom bepaalt waar de inhuur concreet wordt ingezet.

De facturen moeten voor akkoord getekend worden door de budgethouder. Voor BMW-E is een budgethouder aangewezen in Winsum. Die zit echter wel op "grote afstand" en vraagt vervolgens aan de projectleider Sociaal Domein of de betreffende coördinator of de factuur klopt. In het kader van de herindeling worden processen meer geformaliseerd: o.a. basis op orde, werkprocessen en financieel en contractbeheer. Er is een groot programma, waarbinnen Sociaal Domein één van de projecten is.

De gemeente Winsum is penvoerder voor de vier gemeenten. Ten aanzien van inhuur houdt dit in dat gemeente Winsum de administratie voert en de kosten verdeelt over de gemeenten op basis van de verdeelsleutel. Buiten de correctheid van de facturen, heeft de gemeente Winsum geen toetsende rol. Ook is in dit onderzoek niet geconstateerd dat het penvoerderschap betekende dat regels rond

inhuur die in Winsum gebruikelijk zijn, expliciet worden toegepast binnen het samenwerkingsverband.

Resultaten (levert inhuur op wat mag worden verwacht)

Er is door de gemeenten bewust gekozen om consultants in te huren die al de benodigde deskundigheid meebrachten voor de nieuwe vraagstukken. De ingehuurde consultants moesten ook de vaardigheid hebben om de eigen medewerkers/consultants “mee te nemen” in de benodigde ontwikkeling. Er is steeds bewust gezocht naar inhuur met toegevoegde waarde voor het team, waar het team zich aan kon optrekken. Om ervoor te zorgen dat de ingehuurde medewerkers zich wel zouden conformeren aan de lokale beleidsafspraken werd volgens de gemeente de inhuur nooit als “*stand alone*” ingezet.

De coördinatoren hebben voor deze aanpak gekozen en dit is gaandeweg verder ontwikkeld. Daarnaast wilde men niet overhaast vast personeel binnen halen omdat men ook eerst wilde kijken in hoeverre het eigen personeel bijgeschoold kon worden.

Er zijn geen evaluaties als zodanig, maar de projectleider Sociaal Domein heeft regelmatig (twee tot vier keer per jaar) overleg met de accounthouders van de bureaus. In de gesprekken komt ook de kwaliteit van het aangeleverde personeel aan bod.

4 Beantwoording onderzoeksvragen

A. Inventarisatie: omvang, aard en budget

1. Welke budgetten zijn er bij de gemeente gemoeid met de inhuur van derden, en hoe zijn die verdeeld over de verschillende afdelingen en beleidsterreinen?
2. Wat is de aard en omvang (in tijd/fte) van inhuur van derden?
3. Welke verschillende categorieën en vormen van inhuur kunnen worden onderscheiden?
4. In welke mate is er sprake van ad hoc opdrachten en in welke mate van structurele inhuur? Zijn er verschillen in de manier waarop ad hoc en structurele inhuur worden vorm gegeven?
5. Wat zijn de motieven voor inhuur?

Met externe inhuur (voor ziektevervanging, specialistische deskundigheid, ‘op vaste formatie’, en de samenwerking op het Sociaal Domein) is ruim 1 miljoen euro gemoeid

- De externe inhuur, zoals die in dit onderzoek is afgebakend, betrof in de gemeente Winsum in 2016 ongeveer 750.000 euro in.³⁹ Daarnaast vond er, toegerekend aan Winsum, voor 380.000 euro aan inhuur plaats in het kader van de samenwerking BMW E op het gebied van de decentralisaties Sociaal Domein. He gaat om de inhuur op grond van ziektevervanging, opvang piekbelasting, behoefte aan specialistische deskundigheid en vanwege het (tijdelijk) invullen van niet-ingevulde vacatures.
- De inhuur bij de gemeente zelf en bij BMW E zijn tot op zekere hoogte ‘communicerende vaten’: in een deel van de gevallen gaat het om het te werk stellen van een gemeentelijke medewerker bij BMW E waarbij de opengevallen plaats bij de gemeente wordt ingevuld door het inhuren van een externe kracht.
- Het totaal bedrag aan inhuur is met name van 2014 op 2015 gestegen vooral door inhuur vanwege de decentralisaties Sociaal Domein.
- De decentralisaties Sociaal Domein vormen het werkveld met de grootste omvang van inhuur, gevolgd door het werkveld Ontwikkeling en realisatie. Op de werkvelden Interne dienstverlening en Klantcontacten wordt het minst ingehuurd.
- De inhuur op vaste formatie is in omvang het belangrijkste motief om in te huren, en betreft (vooral) het tijdelijk invullen van openstaande vacatures. Na

³⁹ In dit onderzoek zijn uitbesteding, en taken die integraal bij uitvoering van projecten hoort, niet meegenomen (zie de bijlagen).

‘inhuur op vaste formatie’ is inhuur vanwege specialistische deskundigheid het belangrijkste motief. De inhuur vanwege ‘opvang van piekbelasting’ en ‘ziektevervanging’ is minder groot en schommelt over de jaren heen.

De omvang en samenstelling van de inhuur wijkt niet af van die in andere gemeenten

- Er is o.b.v. de in dit onderzoek gebruikte data geen kwantificering mogelijk van de inhuur in termen van fte of tijdsbesteding. Wel kan worden berekend dat de inhuur, zoals in dit onderzoek afgebakend, in 2016 14% van de totale personeelskosten bedroeg. Als er vanuit wordt gegaan dat kosten per fte van inhuur over het algemeen hoger zijn dan die van fte in vaste dienst, dan is ruwweg geschat, op iedere 10-15 fte aan vaste medewerkers ongeveer 1 fte aan inhuur aanwezig op het gemeentehuis in Winsum.
- Een vergelijking tussen gemeenten kan indicatief worden gemaakt o.b.v. inwonertal. Per inwoner ligt het bedrag aan inhuur in Winsum binnen de bandbreedte van inhuur per inwoner bij andere gemeenten. De omvang van de inhuur in de gemeente Winsum wijkt in die zin dus niet af van die in andere gemeenten.

Bij een deel van de inhuur via raamcontracten en meervoudige incidentele inhuur gaat het om relatief grote bedragen.

- Jaarlijks wordt er bij zo’n 50 verschillende organisaties ingehuurd. Er is een beperkt aantal organisaties waarbij regelmatig wordt ingehuurd. Voor een klein deel gaat het om inhuur op basis van een meerjarig (raam)contract, in andere gevallen is sprake van meervoudige incidentele inhuur. In een aantal gevallen gaat het bij elkaar opgeteld om grote bedragen bij een organisatie waarbij wordt ingehuurd, en betreft het soms ook inhuur van een en dezelfde persoon gedurende een lange tijd.
- De ten opzichte van de inkoopregels relatief grote meervoudige, incidentele inhuur en inhuur via raamcontracten is in de interne controle van de gemeente onderbelicht gebleven.

B. Analyse van proces en (mate van) sturing

6. Zijn er kaders vastgesteld ten aanzien van inhuur? Zijn er een beleidsvisie en -strategie ten aanzien van de inhuur van derden, en hoe verhouden die zich tot algemene uitgangspunten van good governance (bijvoorbeeld ten aanzien van relatieve omvang, duur, transparantie, registratie en managementinformatie enz.)?
7. Hoe wordt het beleid rond inhuur in de praktijk uitgevoerd, onder meer ten aanzien van de beslissing over inhuur, opdrachtverlening, verslaglegging, inzicht in resultaten, en kwaliteit? Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise voor goed opdrachtgeverschap bij inhuur?
8. Wordt er sturingsinformatie verzameld en in welke mate is er sprake van sturing op inhuur door college en ambtelijk management?
9. Blijft de inhuur en/of de wijze waarop ingehuurd wordt binnen de afgesproken kaders?

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt onvoldoende toegepast bij het aangaan van (raam)contracten of meerjarige overeenkomsten

- De meerjarige (raam)contracten, waarvan er in dit onderzoek drie zijn aangetroffen, zijn deels verouderd en bevatten deels weinig expliciete afspraken. Voor deze meerjarige (raam)contracten zijn niet meerdere offertes gevraagd of een formele aanbestedingsprocedure doorlopen en dat was, gezien de bedragen, wel nodig geweest.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is niet aantoonbaar toegepast bij (meervoudig) incidentele inhuur.

- Uit de casussen komt het beeld naar voren dat door de druk die ontstaat bij piekbelasting, ziektevervangings en/of vanwege niet ingevulde vacatures veelal snel gehandeld moet worden, en er om pragmatische redenen voor inhuur bij een vaste inhuurpartner of verlenging van inhuur van dezelfde ingehuurde persoon wordt gekozen. In een enkel geval gaat het om langdurige inhuur van dezelfde persoon in verband met ziektevervangings of omdat eigen medewerkers zijn gedetacheerd bij de samenwerking BMW op het Sociaal Domein.⁴⁰ In een aantal gevallen van langdurige inhuur is uiteindelijk de inkoopdrempel van 30.000 euro overschreden, maar werd dat niet voortijds ingeschat of tussentijds gesignaleerd. De in de casussen aangetroffen praktijk geeft niet de indruk dat er (buiten de meerjarige raamcontracten) sprake zou zijn van bevoordeling van bepaalde bureaus. Echter, doordat de processen rondom inhuur binnen de onderzochte casussen niet zijn gedocumenteerd is het niet aantoonbaar dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid correct is uitgevoerd.⁴¹

Er zijn geen kaders specifiek voor inhuur

- Er is geen specifiek kader voor externe inhuur. Er zijn wel algemene kaders ten aanzien van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de daaraan gerelateerde mandaatregeling.
- De meeste inhuurprocessen betreffen de inhuur van één medewerker voor een

⁴⁰ Op zich is enkelvoudige aanbesteding van (meervoudig) incidentele inhuur niet in strijd met de inkoopregels, zolang dat per casus daadwerkelijk onder de grens van 30.000 euro blijft (en niet vanwege die grens wordt opgeknipt in ‘zogenaamde’ aparte casussen).

⁴¹ Dossiervorming betrof tevens een niet opgevolgde aanbeveling uit het interne onderzoek van 2009 (paragraaf 2.1).

korte periode en blijven derhalve onder de inkoopdrempel tot 30.000 euro waarop enkelvoudige ‘inkoop’ is toegestaan. Het inkoopbeleid is echter niet altijd expliciet gevolgd, en de specifieke regels zijn soms onvoldoende bekend.

- Er is geen sprake van strategisch personeelsbeleid specifiek in relatie tot inhuur. Het gaat dan met name om de strategische inzet van inhuur gericht op ontwikkeling van kennis en expertise van de eigen medewerkers en om personeelsopbouw. In de praktijk wordt die behoefte wel gevoeld en in een aantal casussen ook toegepast. Het is onduidelijk of deze aspecten van inhuur door het management en/of de gemeenteraad van belang worden geacht.

Sturing op inhuur vindt, voor zover er sprake van is, plaats via budgettering en het formatiebeheer

- Als een teamhoofd budget heeft en hij/zij is van mening dat er inhuur nodig is, dan is hij/zij bevoegd om capaciteit in te huren. Op inhuur op vaste formatie wordt derhalve niet door anderen gestuurd dan het teamhoofd. Hetzelfde geldt voor inhuur op projecten en ten behoeve van het Sociaal Domein. Ten behoeve van inhuur bovenop de formatie zijn er afspraken over hoe daar budget voor kan worden verkregen. Formatiebeheer is een gezamenlijke taak van P&O en Financiën.
- Toetsing van de rechtmatigheid van inhuur en budgetbewaking vindt plaats via de normale instrumenten van planning en control.

C. Resultaten (levert inhuur op wat mag worden verwacht)

10. Wordt gemonitord of beoogde resultaten met de inhuur daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat is de conclusie daaruit?
11. Wordt inhuur geëvalueerd? Wat zijn oorzaken en factoren die bij wel/niet realiseren van beoogde resultaten een rol spelen?
12. Heeft de gemeente inzicht in de (meer)kosten van inhuur?
13. Kosten/baten: is het resultaat, naar het oordeel van betrokkenen, de (meer)kosten van het inhuren waard (boven het zelf doen door eigen personeel van de gemeente)?

Inhuur wordt op informele wijze gemonitord en geëvalueerd.

- Monitoring wordt laag in de organisatie gedaan door teamhoofden en op basis van hun eigen inzicht en behoefte. Er wordt beperkt en niet systematisch informatie verzameld voor eventuele sturing op een hoger managementniveau, maar dat wordt niet gebruikt om te sturen.
- De resultaten van de inhuur worden niet systematisch bijgehouden en gedocumenteerd. Uit de casussen bleek dat tussen teamhoofd of medewerker en de ingehuurde partij er meestal wel sprake is van (telefonisch) overleg over de voortgang en kwaliteit, maar daarvan zijn niet altijd verslagen. Zonder dossiervorming is evaluatie door de gemeente van inhuur niet mogelijk.

- Inhuur wordt niet systematisch geëvalueerd. Inhuur is wel onderdeel van de reguliere interne controle. Er is geen managementoverleg waarbij systematisch (bijvoorbeeld eens per jaar) de ervaringen met inhuur bij verschillende teams worden vergeleken en de wijze waarop het inhuurproces verloopt wordt beoordeeld. Evaluatie vindt wel plaats op werkvloerniveau waarbij verantwoordelijke teamhoofden of coördinatoren het functioneren van de ingehuurde persoon op de betreffende taak samen met het bureau evalueren.
- Er is geen zicht op meerkosten van inhuur in relatie tot de opbrengsten van inhuur.

De inzet van het instrument ‘inhuur’ is beperkt doelmatig

- Bij de gemeente Winsum wordt er in het algemeen niet voor gekozen om mensen in tijdelijke dienst aan te stellen. De afweging die gemaakt wordt beperkt zich derhalve tussen enerzijds de mogelijkheid dat eigen medewerkers meer uren maken of dat medewerkers worden onttrokken aan andere organisatieonderdelen, en anderzijds externe inhuur. Bij kortdurende inhuur van dezelfde persoon is dit voldoende om doelmatig te handelen. In de praktijk vindt er echter ook langdurige inhuur van dezelfde persoon plaats. In deze gevallen kan er mogelijk aan doelmatigheid worden gewonnen door de voor- en nadelen, inclusief de kosten, af te wegen tussen het aannemen van een medewerker op een vast of tijdelijk contract ten opzichte van inhuur.

Er is voldoende kennis en expertise voor inhoudelijk opdrachtgeverschap

- Inhuur vindt in de praktijk plaats door direct betrokken teamhoofden/-coördinatoren vanuit beleidsinhoudelijk kennis. De casussen laten zien dat er expliciet afwegingen worden gemaakt rond inhuur. Daarmee is er voldoende kennis en expertise voor inhoudelijk opdrachtgeverschap bij inhuur. De benodigde detailkennis rond de formele en procedurele kant van het opdrachtgeverschap bij teamhoofden/-coördinatoren rond inhuur en samenwerkingsovereenkomsten is echter niet volledig aanwezig.

Tevredenheid over de resultaten van inhuur

- In de praktijk van de casussen is gebleken dat de betrokken gemeentelijke medewerkers over het algemeen tevreden zijn over de resultaten van de inhuur.

D. Richtinggevende kaders gemeenteraad.

14. Zijn er richtinggevende kaders van de gemeenteraad?
15. Hoe wordt de raad (door B&W) geïnformeerd over de inhuur van derden en de mate waarin wordt voldaan aan de kaders?

Kaderstelling raad t.a.v. informatieverstrekking inhuur is niet duidelijk

- Er zijn geen richtinggevende kaders specifiek voor inhuur vanuit de gemeenteraad; er is wel een algemeen kader voor inkoop. Binnen de budgettaire kaders betreft inhuur een uitvoeringskwestie waar het college en het management over gaan.
- De raad krijgt via begroting en rekening zeer beknopte informatie over inhuur. De gemeenteraad heeft middels de Financiële verordening aangegeven geïnformeerd te willen worden over de kosten van inhuur. Wat de gemeenteraad daarbij precies verstaat onder inhuur en/of wat het aandachtspunt van de gemeenteraad is ten aanzien van de kosten van inhuur vanwege de controlerende rol en of er een wens is om horizontaal toezicht te houden op (dit deel van) de bedrijfsvoering, blijft in de verordening echter onbenoemd en hangt mede af van de gekozen definitie. Dat roept de vraag op over welke informatie ten aanzien van externe inhuur de gemeenteraad wil beschikken.

Informatieverstrekking over kosten inhuur aan raad mist duiding

- Het college voldoet aan het kader met de in de P&C stukken geboden gegevens over de kosten van inhuur. Het college heeft gekozen voor een budget-technische benadering van inhuur. Hierdoor blijft inhuur op vaste formatie, maar ook inhuur bij projecten en ten behoeve van de decentralisaties buiten beeld. Doordat noch in de financiële verordeningen, noch in de P&C stukken een definitie is gegeven van inhuur, is niet op te maken wat wel of wat niet door het college wordt meegerekend onder de kosten van “inhuur van derden” in de begrotingen en “personeel van derden t.b.v. secretarie” in de jaarstukken.

5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De externe inhuur bij de gemeente Winsum neemt een stevig deel van het gemeentelijke personeelsbudget in. Het gaat daarbij om de inhuur zoals in dit onderzoek afgebakend voor de motieven opvang piekbelasting, specialistische deskundigheid, ziektevervanging en inhuur op vaste formatie. Uitbesteding van bijvoorbeeld catering of handhaving, en de inhuur die bij de uitvoering van projecten plaatsvindt, is daarbij niet meegenomen. Alhoewel de omvang van de inhuur bij gemeente Winsum niet afwijkend is van die van andere gemeenten, is het aandeel – zoals dat in dit onderzoek is afgebakend – wel hoger dan de ‘*comply-or-explain*’ norm die door het Rijk wordt aangehouden. Toepassing van die norm zou betekenen dat de gemeente bij inhuur nadere uitleg en onderbouwing moet geven van de keuze voor inhuur.

Er is geen specifiek kader voor inhuur. Ook daarin wijkt Winsum niet af van andere gemeenten. Er zijn wel algemene kaders rond inkoop en mandatering die ook van toepassing zijn op inhuur. Het algemene beeld is dat bij het merendeel van de gevallen van inhuur het gaat om relatief kleine, kortlopende opdrachten waarbij gemakkelijk kan worden voldaan aan de inkoopkaders en mandatering. Er is echter in dit onderzoek ook geconstateerd dat er in een aantal gevallen sprake is van raamcontracten en meervoudige incidentele inhuur waarbij striktere toepassing van de inkoopregels op zijn plaats was geweest. Dit is onderbelicht gebleven bij de interne controle van de gemeente.

Het proces rond inhuur wordt tot op zekere hoogte gekenmerkt door inhoudelijke sturing zo laag mogelijk in de organisatie (op het niveau van teamhoofden) en controle en toetsing vanuit budgettair kader en formatiebeheer. In de casussen is geconstateerd dat er voldoende kennis en expertise is voor inhoudelijk opdrachtgeverschap bij inhuur. Met die insteek hangt een doelmatige en doeltreffende inzet van inhuur af van de keuze die het teamhoofd maakt. Inhuur wordt, mede daardoor, niet beoordeeld vanuit een strategische personeelsvisie.

Het proces rond inhuur is in termen van monitoring, evaluatie en het gebruiken van informatie op strategisch management niveau niet systematisch georganiseerd. Aanbevelingen over dossiervorming en evaluatie uit een eerder onderzoek uit 2009 hebben niet geleid tot daadwerkelijke aanpassingen op die aspecten. Daardoor ontbreekt bij de gemeente goed inzicht in de omvang, de motieven, en de gang van zaken rond inhuur. Dit kan worden gezien als een gemiste kans, omdat betere sturing mogelijk leidt tot doelmatiger en doeltreffender inhuur.

De inhuur vindt zowel plaats bij de gemeenten zelf, als in de vorm van inhuur bij de BMWE-samenwerking op het Sociaal Domein met doorberekening aan de gemeente Winsum. Alhoewel dit onderzoek geen aanleiding geeft om te

veronderstellen dat er zaken ‘mis’ zijn gegaan, is het opvallend dat er voor de relatief omvangrijke inhuur via de BMW-samenwerking niet gekozen is voor een duidelijker toepassing van inkoopregels. Weliswaar was bij de complexe decentralisaties enige slagkracht en flexibiliteit nodig, maar dat laat onverlet dat er duidelijker gezamenlijke kaders hadden kunnen worden gesteld.

De gemeenteraad heeft geen kaders aangegeven specifiek voor inhuur, wat aansluit bij het uitgangspunt dat inhuur vooral een kwestie van uitvoering is. De gemeenteraad krijgt wel de gegevens over inhuur zoals afgesproken in de Financiële verordening, maar daaruit is niet op te maken wat wel of wat niet wordt meegerekend. Door deze onduidelijkheid hebben de verstrekte gegevens nauwelijks tot geen informatiewaarde. Uit het onderzoek blijkt dat het college een budget-technische benadering hanteert waarbij inhuur bij projecten en de decentralisaties (Sociaal Domein), en inhuur op vaste formatie niet worden meegeteld. Dat roept de vraag op over welke informatie ten aanzien van externe inhuur de gemeenteraad wil beschikken.

Aanbevelingen aan het college

Deze aanbevelingen zijn primair bedoeld voor de gemeente Winsum, maar kunnen onverkort in het licht worden geplaatst van de herindeling.

1. Actualiseer bestaande raamcontracten en neem daarin duidelijke richtlijnen op over de looptijd en (maximum) bedrag. Raamcontracten waarbij op voorhand verwacht mag worden dat ze het drempelbedrag van 30.000 euro overschrijden, moeten volgens de eigen inkoopregels worden aanbesteed.
2. Stel richtlijnen op voor de dossiervorming rond inhuur die aansluiten op de kaders van het inkoopbeleid en mandatering en die het college in staat stelt om de rechtmatigheid van de inhuur aan te tonen.
3. Evalueer, gezien de omvang van de budgetten die er mee gepaard gaan, externe inhuur regelmatig en/of houdt het tegen het licht in het kader van de onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid, bijvoorbeeld eens in de drie à vier jaar.
4. Positioneer externe inhuur binnen een strategische personeelsvisie gericht op ontwikkeling van kennis en expertise van de eigen medewerkers en een evenwichtige personeelsopbouw. Neem in overweging om op managementniveau, bijvoorbeeld in een overleg van teamhoofden, directeur Bedrijfsvoering en gemeentesecretaris, met enige regelmaat kennis en expertise uit te wisselen ten aanzien van externe inhuur.
5. Overweeg om in inhuurcontracten altijd een maximumbedrag op te (laten) nemen dat correspondeert met het drempelbedrag uit de eigen inkoopregels bij de gehanteerde aanbestedingswijze, zodat zowel opdrachtgever als opdrachtnemer duidelijkheid hebben over de budgettaire kaders en naleving

van de inkoopregels eenvoudiger te toetsen is bij interne controle.

Aanbeveling aan de gemeenteraad

6. Maak aan het college kenbaar over welke aspecten – zoals omvang, motief en aard – van inhuur u geïnformeerd wilt worden en welke definitie van inhuur daartoe gebruikt dient te worden, en leg dit vast in de Financiële verordening.

Bijlage I: Normenkader

Het normenkader hierna betreft een handreiking voor het toetsen van de gang van zaken rond inhuur. Het is gebaseerd op algemene, landelijke (beleids)documenten en op algemene noties rond bijvoorbeeld good governance. Het normenkader betreft niet een set van (absolute) richtlijnen waaraan gemeenten moeten voldoen.

	Onderzoeksvraag	Norm
A	Inventarisatie: omvang, aard en budget	
1	Welke budgetten zijn er bij de gemeente gemoeid met de inhuur van derden, en hoe zijn die verdeeld over de verschillende afdelingen en beleidsterreinen?	Het is duidelijk of en tot op welke hoogte een bepaald budget wel of niet (mede) besteed mag worden aan inhuur
2	Wat is de aard en omvang van (in tijd/fte) en uitgaven aan inhuur van derden?	Inhuur heeft een reden en de omvang en uitgaven worden van alle inhuur geregistreerd
3	Welke verschillende categorieën en vormen van inhuur kunnen worden onderscheiden?	De wijze van registreren maakt monitoring van de in de wet of het beleid onderscheiden categorieën en vormen mogelijk.
4	In welke mate is er sprake van ad hoc opdrachten en in welke mate van structurele inhuur? Zijn er verschillen in de manier waarop ad hoc en structurele inhuur worden vorm gegeven?	Als er sprake is van structurele inhuur dan uit zich dat in specifieke elementen in de vormgeving De monitoring c.q. managementinformatie biedt inzicht in een eventuele veelvuldige ad hoc inhuur van dezelfde partij
5	Wat zijn de motieven voor inhuur?	Inhuren wordt gemotiveerd
B	Analyse van proces	
6	Zijn er kaders vastgesteld ten aanzien van inhuur? Zijn er een beleidsvisie en -strategie ten aanzien van de inhuur van derden, en hoe verhouden die zich tot algemene uitgangspunten van good governance (bijvoorbeeld ten aanzien van relatieve omvang, duur, transparantie, registratie en managementinformatie enz.)?	Er is beleid/kaders ten aanzien van inhuur. Het beleid is concreet uitgewerkt in mandaten, richtlijnen (of werkprocessen) ten aanzien van: - Inhoudelijke, procesmatige en financiële verantwoordelijkheden en bevoegdheden; - De regels van inkoop en aanbesteding die moeten worden gevolgd bij inhuur; - De regels ten aanzien van personeelsbeleid die moeten worden gevolgd bij inhuur; - Dossiervorming, registratie en monitoring van de inhuur. Uit het beleid, kaders en richtlijnen is expliciet op te maken: - In welke gevallen en op welke wijze overgegaan mag worden op inhuur; - Wat, wanneer en hoe moet worden gehandeld wanneer additionele kosten en/of verlenging/verbreding van de opdracht worden

		<p>verwacht.</p> <p>Het management wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken t.a.v. inhuur</p>
7	<p>Hoe wordt het beleid rond inhuur in de praktijk uitgevoerd, onder meer ten aanzien van de beslissing over inhuur, opdrachtverlening, verslaglegging, inzicht in resultaten, en kwaliteit? Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise voor goed opdrachtgeverschap bij inhuur?</p>	<p>Er is conform beleid, kaders en richtlijnen gewerkt. In de casussen blijkt dat aan de inhuur een expliciete beslissing ten grondslag ligt door degene die daartoe bevoegd is. Deze beslissing is gebaseerd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omschrijving doel inhuur en beoogd resultaat; - Begroting: kostenopzet en financiering; - Motivatie en afweging; - Toetsing aan beleid, kaders en richtlijnen. <p>Voor de casussen zijn die stukken beschikbaar die duidelijkheid geven over hoe de inhuur op hoofdlijnen is verlopen, te weten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bovengenoemde expliciete beslissing met genoemde onderbouwing; - Het offerte- en selectieproces; - Contracten, overeenkomsten of eventueel op andere wijze vastgelegde afspraken; - Veranderingen tijdens de uitvoering; - Facturen en betalingen; - Evaluatie van de betreffende inhuur, waaronder een beoordeling van het resultaat ten opzichte van de verwachting vooraf. <p>Uit de casussen ten aanzien van inhuur van kennis/expertise blijkt dat vooraf is nagedacht over de vraag hoe de kwaliteit van het advies of product c.q. de ingehuurde persoon kan worden vastgesteld.</p>
8	<p>Wordt er sturingsinformatie verzameld en in welke mate is er sprake van sturing op inhuur door college en ambtelijk management?</p>	<p>Er wordt informatie verzameld welke inzicht biedt in de mate waarin de doelstellingen ten aanzien van inhuur worden bereikt.</p> <p>Het management c.q. het college heeft maatregelen/ruimte tot zijn beschikking om (bij) te sturen binnen de afgesproken kaders met de gemeenteraad (waaronder de begroting).</p> <p>Er is indien nodig tijdig (bij)gestuurd op inhuur.</p>
9	<p>Blijft de inhuur en/of de wijze waarop ingehuurd wordt binnen de afgesproken kaders?</p>	<p>De inhuur blijft in de praktijk binnen de afgesproken kaders.</p>
C	<p>Resultaten (levert inhuur op wat mag worden verwacht).</p>	
10	<p>Wordt gemonitord of beoogde resultaten met de inhuur daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat is de conclusie daaruit?</p>	<p>Uit de casussen blijkt dat:</p> <p>Er vooraf doelstellingen of beoogde resultaten zijn geformuleerd bij het besluit om in te gaan huren. In het offerte/aanbestedingstraject de doelstellingen of het beoogde resultaat duidelijk zijn benoemd en er eisen zijn gesteld aan de in te huren persoon die moeten waarborgen dat de doelstelling of het beoogde resultaat ook door deze persoon kunnen worden gerealiseerd.</p> <p>In de vastgelegde afspraken zijn de doelstellingen of resultaten en/of kwaliteitseisen daaraan opgenomen.</p>

		De voortgang daarvan is gevolgd en is (blijkens verslaglegging) besproken met de ingehuurde persoon c.q. met de werkgever van die persoon. De beoordeling van het uiteindelijke resultaat ten opzichte van de vooraf bepaalde doelstellingen is vastgelegd.
11	Wordt inhuur geëvalueerd? Wat zijn oorzaken en factoren die bij wel/niet realiseren van beoogde resultaten een rol spelen?	Inhuur wordt adequaat geëvalueerd in relatie tot de doelstellingen en kaders. Daartoe wordt in ieder geval vastgelegd: - Het verloop van de inhuur en de kwaliteit van de inzet van inhuur c.q. het resultaat van de inhuur en de bruikbaarheid daarvan; - De (meer)kosten van inhuur;
12	Heeft de gemeente inzicht in de (meer)kosten van inhuur?	Onderstaande aspecten zijn als vereist benoemd in beleid, kaders en/of richtlijnen en worden zichtbaar toegepast in de casussen: - Er wordt voorafgaand aan het besluit om over te gaan op inhuur een inschatting gemaakt van zowel de kosten van inhuur als de kosten van relevante alternatieven zoals uitbesteden, zelf uitvoeren (indien mogelijk) of in (tijdelijke) dienst nemen van de betreffende capaciteit, scholen van medewerkers enzovoort. - Er wordt voorafgaand aan het aangaan van inhuur concreet inzicht verkregen in de (maximale) te verwachten kosten. - Bij het aangaan van inhuur worden afspraken vastgelegd ten aanzien van de (maximale) kosten. - De te betalen facturen worden getoetst aan de gemaakte afspraken.
13	Kosten/baten: is het resultaat, naar het oordeel van betrokkenen, de (meer)kosten van het inhuren waard (boven het zelf doen door eigen personeel van de gemeente)?	Betrokken hebben hier een beeld van en kunnen daar ook onderbouwende bewijzen voor tonen.
D	Richtinggevende kaders gemeenteraad	
14	Zijn er richtinggevende kaders van de gemeenteraad?	Als de raad aan het college heeft aangegeven dat de raad kaders wil stellen ten aanzien van inhuur, dan heeft het college de raad daartoe in positie gebracht.
15	Hoe wordt de raad (door B&W) geïnformeerd over de inhuur van derden en de mate waarin wordt voldaan aan de kaders?	Als de raad kaders heeft gesteld ten aanzien van inhuur, dan wordt de raad ook regelmatig en adequaat door het college hierover geïnformeerd, zodat de raad invulling kan geven aan zijn controlerende taak.

Bijlage II: Verantwoording cijfers

Basisbestand

Het basisbestand is een door de gemeente opgesteld bestand met een facturenoverzicht over de jaren 2014, 2015 en 2016, gebaseerd op een eerste selectie volgens de definitie en afbakening van wat in het onderzoek onder externe inhuur wordt verstaan. In het bestand staan bedragen, kostenplaatsen, grootboekrekening, crediteurennaam en een beknopte tekstuele toelichting vermeld.

In het bestand zitten ook enkele negatieve bedragen. Dit betreft deels creditfacturen en deels bedragen die later op een andere post zijn geboekt. De negatieve bedragen zijn verrekend in de uiteindelijke overzichten.

Aan de gemeente is gevraagd om die gegevens aan te vullen, zoveel mogelijk per factuur/ crediteur met gegevens over het motief van inhuur, het werkveld en of de inhuur structureel of incidenteel is. Dit betreft steeds een inschatting door de gemeente zelf.

Als motieven zijn door de gemeente aangegeven:

- specialistische deskundigheid
- ziektevervanging
- opvang piekbelasting
- projecten, inhuur t.b.v. voorbereiding/uitvoering project
- compensatie eigen personeel: tijdelijke inhuur omdat vast personeel wordt ingezet op samenwerking
- uitbesteed werk: bewuste keuze van gemeente om werk niet zelf te doen
- inhuur op vaste formatie: dit is inhuur op vacatures binnen de fte-ruimte en valt volgens de budget-technische benadering van de gemeente onder reguliere personeelskosten, en niet onder externe inhuur
- enkele overige motieven

Met het werkveld is aangesloten bij de gemeentelijk organisatie-eenheden op het niveau van werkveld en soms team. Onder structureel wordt verstaan min of meer vaste of regelmatige inhuur van één partij; dit kon door de gemeente niet volledig en systematisch in het bestand worden aangegeven.

Omdat de gemeente op de beleidsvelden Sociaal Domein, P&O en ICT samenwerkt met omliggende gemeenten, is ook gevraagd om per factuur/crediteur aan te geven of het om samenwerking gaat of dat het om inhuur door alleen de gemeente Winsum gaat. Op het Sociaal Domein gaat het niet om aanbesteding van re-integratiebureaus (en dus eigenlijk uitbesteding), maar om inhuur van individuele personen die bijvoorbeeld de *intake* doen o.i.d. Een bijzonderheid is dat de gemeente Winsum penvoerder is voor de samenwerking en dat daardoor de facturering op de samenwerkingsterreinen via Winsum loopt. In de uiteindelijke afrekening wordt met verdeelsleutels de facturering verrekend. De

gemeente Winsum heeft doorgaans een aandeel van rond de 25-30%.

Bewerking en selectie

Het basisbestand is in een eerste stap opgeschoond voor facturen die bij nader inzien niet onder de definitie en afbakening van externe inhuur vallen. Uitgesloten zijn facturen die gaan om inhuur van een andere overheid: andere gemeenten (ca. 200.000 euro; 2016), het Kadaster (ca. 100 euro) en de Omgevingsdienst Groningen (ca. 70.000 euro; 2016).

Uitbesteed werk valt in dit onderzoek niet onder definitie van inhuur. Het onderscheid tussen inhuur en uitbesteden is in gevallen op het grensvlak tussen die twee alleen vast te stellen op basis van diepgaand onderzoek naar de wijze van opdrachtverlening, feitelijke werkzaamheden en de al dan niet aanwezig sturing van de gemeente daarop. Dit voerde voor het onderhavige onderzoek te ver. Daarom is een pragmatische weg gekozen, waarbij een deel van wat door de gemeente als ‘Uitbesteed werk. Bewuste keuze niet zelf te doen’ niet is meegenomen omdat het logischerwijs niet een taak is die normaliter als het ware door een gemeentelijke medewerker zou worden uitgevoerd.

Een belangrijk deel van wat door de gemeente ‘uitbesteed’ werk is genoemd heeft bijvoorbeeld te maken met (onderzoek voor) bestemmingsplannen. Verder gaat het bijvoorbeeld om het werk voor het vrijwilligerssteunpunt, controle en toezicht op geluid, bouwtoezicht, afhandeling van invorderingen, afhandeling van bezwaren rioolheffing en schuldhulpverlening door de Kredietbank. Die zijn niet meegenomen.

Het gaat deels om grotere en deels om kleinere bedragen:

- (onderzoek voor) bestemmingsplannen e.d.: ca. 100.000 euro (2016);
- steunpunt vrijwilligers: ca. 30.000 euro (2016);
- controle en toezicht op geluid: ca. 6.000 euro (2016);
- bouwtoezicht: ca. 4.000 euro (2016);
- afhandeling van invordering van belastingen: ca. 5.000 euro (2016)
- afhandeling van bezwaren rioolheffing: ca. 120.000 euro (2016);
- schuldhulpverlening: ca. 60.000 euro (2015).

Vervolgens is het overgebleven deel ‘uitbesteed’ werk nader bezien op of het inhuur op grond van een project betreft; dat deel is ook niet meegenomen in de cijfers (zie hierna). Het resterende deel van ‘uitbesteed’ werk is wel meegenomen in de cijfers en is toegedeeld aan de categorie inhuur op grond van specialistische deskundigheid.

Uit het bestand zijn alle posten die te maken hebben met projecten (inhuur t.b.v. voorbereiding/uitvoering project) gehaald. Daarbij gaat het vaak om projectmanagement dat weliswaar in de facturenoverzichten zichtbaar wordt, maar in beginsel een integraal onderdeel vormt van het betreffende uitbestede project. Het ‘motief projecten’ fluctueert nogal over de jaren. Met name in 2016 is de post voor de projecten relatief omvangrijk vanwege de projecten brede school Baflo, brede school/kindcentrum Winsum; in totaal gaat het om inhuur bij de projecten om bijna 620.000 euro in 2016 (243.000 in 2015 en 124.000 in 2014). Daarvan was in 2015 en 2016 circa 15.000 euro te herleiden naar

juridische inhuur zichtbaar in de facturen op basis van de bedrijfsnaam van de crediteur.

In overleg met de gemeente is nog een check gedaan op met name cijfers rond projecten en 'uitbesteding' met als motief specialistische deskundigheid. Dat heeft soms geleid tot relatief kleine bijstellingen. Deze correctie op de data uit 2016 zijn daarbij zo veel mogelijk 'doorvertaald' naar 2015 en 2014.

In de oorspronkelijk aangeleverde cijfers van 2015 bleek een relatief grote post 'niet-gespecificeerd' naar team/werkveld. Dat is alsnog ingevuld door te kijken naar vergelijkbare posten in 2014 en 2016.

Uit het op die wijze 'opgeschoonde' bestand is vervolgens alle inhuur geselecteerd die te maken heeft met de samenwerking in BMW verband (Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum), zoals die door de gemeente in het bestand is aangegeven. Daarvan is vervolgens via de meest toegepaste verdeelsleutel een schatting gemaakt van het aandeel van inhuur van de gemeente Winsum:

- 'BMW – SD/Sociaal Domein': o.b.v. verhouding algemene uitkering Gemeentefonds;
- 'BMW – soza: 25%';
- 'BMW: 1/3'.

Door de onderzoekers is een nadere indeling gemaakt in termen van motief: specialistische deskundigheid, ziektevervangende, opvang piekbelasting. Daarnaast is het 'motief' inhuur op vaste formatie weergegeven. In beginsel gaat het daarbij om het tijdelijk invullen van vacatures die (nog) niet ingevuld zijn. Bij BMW(E) is de post 'compensatie eigen personeel' (Sociaal Domein) gecorrigeerd (het gaat om 13.989 euro, alleen in 2016).

De indeling naar afdeling is door de onderzoekers nader gespecificeerd waar dat nog nodig was op basis van de werkveld- of kostenplaatsomschrijving.

De gegevens zijn vervolgens opgeteld op het niveau van motief, werkveld/team en crediteur.

Bijlage III: Geïnterviewde personen

Arthur van Hoorik	hoofd bedrijfsvoering
Kees de Koning	afd./team Sociaal Domein
John Matahelumual	afd./team KCC
Sylvia van Roon	afd./team Juridische Zaken
Anneke Venema	medewerker Financiën

Bijlage IV: Geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten van gemeente Winsum

- Algemeen mandaatbesluit Winsum 2014
- Begrotingen 2014, 2015, 2016 en 2017
- Controleverordening gemeente Winsum
- Financiële verordening gemeente Winsum (uit 2007)
- Financiële verordening gemeente Winsum 2015_
- Financiële verordening gemeente Winsum 2017
- Inkoop- en Aanbestedingsbeleid gemeente Winsum
- Jaarstukken 2014 en 2015
- Mandaat regeling 11.0
- Ondermandaatbesluit Winsum 2014
- Algemene en aanvullende inkoopvoorwaarden gemeenten Bedum, De Marne en Winsum 2010;
- Klachtenregeling aanbestedingen
- Uitvoeringsvoorwaarden rond social return.
- Organigram gemeente Winsum
- Organisatiebesluit gemeente Winsum
- Organisatiereglement gemeente Winsum 2014
- Regeling aanstellingsbeleid van de gemeente Winsum
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Winsum

Documenten van gemeente Winsum met betrekking tot inhuur

- Convenant Samenwerking Groninger gemeenten Project “Mens en Traject” ondertekeningsdatum 3 maart 2005 (BAN PersoneelsDiensten)
- Excel overzichten van facturen met betrekking tot inhuur over de jaren 2014, 2015 en 2016
- Inhuuroverzicht Medewerker All-round publiekszaken bij Aethon BV in de periode 18-1-2016 t/m 29-1-2016
- Offerte Flexpool Medewerke All-round Publiekszaken van Aethon BV voor onbepaalde tijd ondertekeningsdatum 22 december 2015

- Onderzoeksplan doelmatigheid 2008 ‘doelmatigheid van het proces incidentele inhuur van derden’
- Onderzoeksrapport artikel 213a gemeentewet ‘Incidentele inhuur van derden’ 2 maart 2009
- Opdrachtbevestiging Start People B.V. voor inhuur in de periode 26-9-2016 t/m 31-12-2016
- PersoneelsMutatie Formulier (PMF) t.a.v. 2 casussen inhuur bij Klantcontacten
- Plan van aanpak 2009 ‘optimalisatie doelmatigheid incidentele inhuur derden’
- Samenwerkingsafspraken met PlasBossinade Advocaten N.V. voor de periode 1-1-2012 tot 1-1-2015
- Samenwerkingsovereenkomst met Bestuurspersoneelsdienst BANN, ondertekeningsdatum 8 december 1997

Onderzoeken externe inhuur andere gemeenten

- Pro Facto (2016), *Inhuur van derden in de gemeente Dalfsen*. Rekenkameronderzoek, Groningen
- RKC Ooststellingwerf (2016), *Extern inhuren of intern oplossen?*
- Rekenkamercommissie Kempengemeenten (2015), *Positie kiezen in discussies over vaste en flexibele formatie*.
- Rekenkamercommissie Heerenveen (2014), *Inhuur externen*. Heerenveen
- Rekenkamer Oost-Nederland (2014), *Quickscan externe inhuur Provincie Overijssel*. Zwolle.
- Rekenkamercommissie Opsterland (2014), *Inhuur externen*.
- Rekenkamercommissie Deventer (2012), *Sturen op inhuren?! Deventer*, Pro Facto.
- Rekenkamercommissie Zuidplas (2012), *Onderzoek Inhuur Externen*.
- Rekenkamercommissie waterschap De Dommel (2011), *Rapportage Rekenkamercommissie inzake onderzoek Inhuur Derden*.
- Rekenkamercommissie Ede (2010), *Inzicht in inhuur*. Ede.
- Rekenkamercommissie gemeente Gennep (2007), *Onderzoek inhuur van derden door de gemeente Gennep 2004-2006*, Gennep.

Overige documenten

- Definities beleidsindicatoren ‘bestuur en organisatie’ (VNG)
- Gemeentewet
- Gids Proportionaliteit, 1^e herziening, april 2016
- Staatscourant Nr. 16004, 1 april 2016

Colofon

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de rekenkamercommissie Het Hoogeland. De rekenkamercommissie Het Hoogeland doet onderzoek voor de gemeenten Winsum, de Marne en Eemsmond. Dit onderzoek is opgesteld voor de gemeente Winsum.

Het onderzoek is uitgevoerd door het Bureau Beleidsonderzoek (BBO):

Engbert Boneschansker

Jolanda van Leeuwen

De rekenkamercommissie Het Hoogeland, Winsum, 12 juli 2017,

Robert Douma

Martha Buitenkamp

Jan R. Lunsing