
Plan van aanpak
Onderzoek naar
Externe Inhuur bij de
gemeente Maastricht

November 2022



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC (voorzitter wnd)

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Mevrouw ir. Jolanda de Kreij

Mevrouw mr. M. van Kimmenaede

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	2
2. Het belang van externe inhuur voor de raad	3
3. Centrale vraagstelling	3
4. Afbakening en nadere detaillering onderzoeksvragen	4
5. Aanpak en onderzoeksproces	5
6. Tijdsbeslag en capaciteit (uitsluitend voor intern gebruik)	6

1. Aanleiding

Dit onderzoeksplan beschrijft de opzet en afbakening van een onderzoek van de Rekenkamer Maastricht naar het beleid van de gemeente Maastricht op het terrein van externe inhuur. De gemeente Maastricht hanteert de volgende definitie¹ voor externe inhuur: "Externe inhuur betreft het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, d.m.v. het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt".

In Maastricht wordt jaarlijks afgerond € 16 mln. aan externe inhuur uitgegeven. Dit is 13% van de totale gemeentelijke loonsom. Onder meer vanwege deze omvang, maar ook vanwege signalen over een specifieke casus, werd door de Commissie begroting en verantwoording van de gemeenteraad aan de rekenkamer de suggestie meegegeven om in het jaar 2022 het gemeentelijk beleid rond externe inhuur nader te onderzoeken. Gegeven het belang en de belangstelling van de raad en de Commissie begroting en verantwoording voor dit onderwerp, wil de rekenkamer nader onderzoeken welke waarborgen de gemeente heeft ingebouwd om het beleid op het terrein van de externe inhuur doeltreffend en doelmatig uit te voeren. De belangstelling van de raad voor dit onderwerp sluit aan bij de drie traditionele rollen van de raad:

- De volksvertegenwoordigende rol: draagt de inhuur van externen bij aan het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten, op een doelmatige manier?
- De kaderstellende rol: is gedefinieerd wat precies met de externe inhuur in een concreet geval bereikt moet worden? Wat wordt daarvoor gedaan en wat mag het kosten?
- De controlerende rol: is bereikt wat beoogd werd en is gedaan wat gedaan moest worden en zijn de daarvoor geldende regels in acht genomen?

De rekenkamer heeft besloten dit verzoek te honoreren en beschrijft voorliggend haar aanpak om nader te onderzoeken welke waarborgen de gemeente heeft ingebouwd om het beleid op het terrein van de externe inhuur doeltreffend en doelmatig uit te voeren.

¹ Definitie conform Besluit Begroting en Verantwoording.

2. Het belang van externe inhuur voor de raad

Externe inhuur leidt in Maastricht regelmatig tot nadrukkelijke gedachtewisselingen tussen het college van B en W en de gemeenteraad. De discussies gaan dan over (een combinatie van) de volgende punten:

- de omvang van het budget in absolute en relatieve zin;
- de wens om de uitgaven voor externe inhuur te beheersen;
- de indruk dat vast personeel wordt vervangen door flexibel personeel (verdringing);
- de kosten, die per ingehuurde FTE vaak hoger zijn vergeleken met de kosten van een vast personeelslid;
- een zweem van verspilling;
- het proces: het is onduidelijk - voor de raad - wanneer en onder welke voorwaarden externe inhuur wordt ingeroepen en hoe toezicht op de prestaties wordt gehouden.

Daarnaast wordt in die discussies ook gerefereerd aan een landelijke (informele) departementale norm om niet meer dan 10% van het bedrag voor vast personeel voor externe inhuur in te zetten². Deze 'departementale norm' is een gemiddelde van meerdere departementen³.

Kijken we iets breder dan zien we dat de gemeente bij additionele taken of hogere taakverwachtingen regelmatig voor de vraag komt te staan:

- Voeren we een taak zelf uit?
- Doen we dit in samenwerking met derden (bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke regeling), of
- besteden we taken uit?

En ingeval de gemeente beslist om een taak zelf uit te voeren dan is het de vraag: doen we dat uitsluitend met eigen (vaste) werknemers met hulp van externe inhuur of besteden we opdrachten uit?

De gemeente hanteert als criteria voor externe inhuur dat er sprake moet zijn van 'piek, ziek of specifiek'. Voor de categorieën 'piek en specifiek' geldt dat het de rekenkamer (nog) niet bekend is of bij de gemeente ook gebruik wordt gemaakt van een zgn. deskundigenpool om specifieke capaciteit in te zetten of te behouden en zo de omvang van externe inhuur te beheersen.

Zoals bovenstaand aangegeven, wordt ook in de gemeenteraad van Maastricht regelmatig gediscussieerd over externe inhuur en dan met name over de wens om de kosten voor externe inhuur te verminderen. Daar kwam voorjaar 2021 een discussie tussen het college van B en W en de gemeenteraad bij, toen bleek dat in enkele maanden tijd ruim € 0,25 mln. was uitgegeven voor een interimmanager sociaal beleid, terwijl juist op sociaal beleid stevig bezuinigd moest worden. De aansturing van deze interimmanager was beperkt c.q. afwezig geweest. Dit vormde, in combinatie met de lastige aanloop naar een Verbeterplan Sociaal Domein, de aanleiding voor het aftreden van de toenmalige portefeuillehouder en het vertrek van de gemeentesecretaris⁴.

3. Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt: **in hoeverre is het beleid van de gemeente Maastricht op het terrein van de externe inhuur doeltreffend en doelmatig?**

Deze hoofdvraag is te operationaliseren in vier deelvragen:

1. Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en is dat beleid adequaat?

² Antwoord van college van B en W d.d. 19 augustus 2020 op vragen ex art 47 RvO van de raadsleden Fokke en Slangen

³ Daarbij aantekendend dat zgn. 'uitvoerende departementen' ruim boven deze norm zitten (20%) t.o.v. 'beleidsdepartementen'.

⁴ Brief van 22 maart 2021 van de wethouder aan de Gemeenteraad.

2. Welke richtlijnen en procedures zijn vastgesteld om de beleidsdoelen te realiseren en zijn deze adequaat?
3. Is geborgd dat volgens de vastgestelde regels⁵ en procedures wordt gewerkt?
4. Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en is dat voor de raad voldoende?

4. Afbakening en nadere detaillering onderzoeksvragen

Dit onderzoek gaat over, en beperkt zich tot, het beleid (de theorie) en de uitvoering (de praktijk) van de externe inhuur door de gemeente Maastricht over de periode 2017 t/m 2021. De rekenkamer richt zich niet op de externe inhuur door bijvoorbeeld een orgaan dat door de gemeente is ingesteld op grond van een gemeenschappelijke regeling of een ander gemeentelijk samenwerkingsverband. Deze mogelijke verbreding zou naar inschatting van de rekenkamer onevenredig meer energie (tijd/geld) vergen en het onderzoek behoorlijk compliceren, zonder dat dit naar verwachting leidt tot substantiële meerwaarde.

Een historisch overzicht van de omvang en verdeling van de toegekende en feitelijk bestede budgetten over de genoemde vijf jaren vormt de basis van dit onderzoek. Daarmee wordt ook inzicht geboden in de samenstelling en ontwikkeling van de externe inhuur over een periode van vijf jaren. Intentie is om aanvullend voor één afgerond verslagjaar (bijvoorbeeld 2020 of 2021) de diepte in te gaan en een nog nader te bepalen aantal gevallen van externe inhuur nader te onderzoeken. Het is daarbij zinvol, gezien de expliciete vragen van de raad en later de Commissie begroting en verantwoording over dit onderwerp, ook de externe inhuur van de interimmanager sociaal beleid (zie paragraaf 2) in dit onderzoek mee te nemen en te bezien of deze casus geleid heeft tot (voorgenomen) aanpassingen in het gevoerde beleid.

De vier deelvragen (zie paragraaf 3) zullen worden beantwoord aan de hand van het volgende normenkader.

Deelvraag 1: welk beleid is van toepassing en is dat beleid adequaat?

De adequaatheid kan beoordeeld worden aan de hand van de volgende vragen:

- Is er gecodificeerd beleid op het terrein van externe inhuur?
- Heeft de gemeente de te hanteren uitgangspunten beschreven?
- Zijn de te bereiken (centrale) beleidsdoelen en concrete prestaties bepaald en bekend?
- Heeft de gemeente overzicht over de gestelde randvoorwaarden (w.o. kosten, tijdhorizon)?
- Heeft de gemeente indicatoren (t.a.v. kwaliteit, tarieven etc.) geformuleerd?

Deelvraag 2: Welke richtlijnen en procedures zijn vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren en zijn deze adequaat?

Dit kan getoetst worden aan de norm 'Richtlijnen en procedures zijn adequaat als het beleid helder is vertaald naar richtlijnen en procedures', met tenminste de volgende criteria:

- Er bestaan duidelijke centrale richtlijnen, procedures en definities.
- Helder is wie waarover beslist en wie evt. daarbij betrokken moeten worden (rol/taakverdeling, verantwoordelijkheden).
- Er is een duidelijk afwegingskader voor de inzet van externe inhuur alsmede het te volgen aanbestedingstraject of opdrachtverlening.
- Er zijn duidelijke normen, inclusief tussentijdse evaluatiemomenten, m.b.t. omvang en kwaliteit van de geleverde prestaties. Deze zijn vastgelegd en gecommuniceerd met de externe partij.

⁵ Onder de 'vastgestelde regels' wordt ook begrepen de eventueel door de raad in de begroting vastgestelde ruimte.

Deelvraag 3: Wordt bewaakt dat volgens de richtlijnen en procedures wordt gewerkt?

Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van de volgende toetspunten:

- Externe inhuur heeft conform de richtlijnen plaatsgevonden.
- De interpretatie van de centrale regels is met alle organisatieonderdelen en voor de verschillende specialismen afgestemd.
- Er wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels en geborgd is dat leerpunten worden meegenomen. Over het eventueel niet of onvoldoende nakomen van de regels is intern gerapporteerd en er zijn acties ondernomen om naleving te garanderen.

Deelvraag 4: Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en is dit voor de gemeenteraad voldoende?

Deze vraag kan beantwoord worden aan de hand van de volgende toetspunten:

- De aan de raad verstrekte overzichten en analyses zijn helder en begrijpelijk en bevatten informatie over:
 - de bereikte doelen t.o.v. de beoogde doelen,
 - de verrichte inspanningen en bereikte resultaten,
 - de kosten t.o.v. de prognose,
 - evaluatie van beleid.
- De door het college verstrekte informatie is in lijn met de feitelijke aard en omvang van de externe inhuur.

De verwachting is dat met de uitkomsten van dit onderzoek naar externe inhuur, tegemoet wordt gekomen aan de (via de Commissie B en V) uitgesproken wensen van de raad. Maar ook dat additioneel inzicht kan worden geboden aan het college voor wat betreft de stuurmogelijkheden en ook op organisatorisch niveau een impuls kan worden gegeven om op concernniveau de sturing aan externe inhuur te borgen. En daarmee doeltreffendheid en doelmatigheid – verder - te verbeteren. De antwoorden zullen met andere woorden naar verwachting ook additioneel gesorteerd kunnen worden van meta naar micro:

- Meta: wanneer zelf doen met vast personeel en wanneer met externe inhuur (c.q. wanneer uitbesteden)?
- Macro: hoe wordt sturing gegeven aan de beheersing van het beschikbare budget en de vereiste kwaliteit van de dienstverlening?
- Micro: hoe wordt sturing gegeven aan de extern ingehuurde?

5. Aanpak en onderzoeksproces

Bij aanvang van het onderzoek zal eerst gesproken worden met de portefeuillehouder en gemeentesecretaris over het onderwerp, de vraagstelling en de voorziene aanpak van het onderzoek, alsmede de voorziene bijdrage van het ambtelijk apparaat.

Ook zal bij aanvang bezien worden welke onderzoeken naar externe inhuur beschikbaar zijn, bijvoorbeeld bij andere gemeenten. De rekenkamer zal daartoe de betreffende rapporten opvragen en bestuderen. Ook zal de rekenkamer circa acht (vraag)gesprekken voeren met ambtelijk deskundigen. Voor zover bruikbaar zal ook ingegaan worden op de meer (theoretische) inzichten uit de literatuur.

De feitelijke bevindingen van de rekenkamer zullen worden genoteerd in een zgn. nota van bevindingen. Deze nota van bevindingen zal worden voorgelegd aan de ambtelijk secretaris voor een verificatie van deze feitelijke bevindingen. Deze nota van bevindingen kan door de gemeentesecretaris worden gedeeld met de portefeuillehouder.

Na verwerking van de ambtelijke reactie op de nota van bevindingen, zal deze aangevuld worden met conclusies en aanbevelingen, leidend tot een eindrapport Externe Inhuur. Dit rapport van de rekenkamer zal integraal worden voorgelegd aan het college van B en W met het verzoek een bestuurlijke reactie op met name de conclusies en aanbevelingen te formuleren.

Dit rapport Externe Inhuur van de rekenkamer, aangevuld met de bestuurlijke reactie van het college van B en W, zal worden aangeboden aan de gemeenteraad van Maastricht, met een daarop volgende toelichting van de rekenkamer in een raadscommissie.

6. Tijdsbeslag en capaciteit

Als indicatie voor dit onderzoek kan het volgende worden aangehouden:

Stap		Planning
1	Opzet plan van aanpak (30 uren)	November 2022
2	Document- en literatuurstudie (100 uren)	Eind November 2022
3	Vraaggesprekken (32 uren)	December 2022
4	Nota van bevindingen (110 uren)	Januari 2023
5	Verwerken ambtelijke reactie (20 uren)	Februari 2023
6	Eindrapport, verwerken bestuurlijke reactie, aanbieding raad (16 uren)	Maart 2023
	Totale raming 328 uren	
Totaal raming		Doorlooptijd vijf maanden