

Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille C. van Velzen
Auteur Mevr. M. Kunst
Telefoon 5113052 E-mail: m.kunst@haarlem.nl
CS/CC 2010/36128
Te kopiëren: Bijlage 1
B & W-vergadering van 2 maart 2010

Onderwerp

213a-Onderzoek: De kosten en toegevoegde waarde van externe inhuur

DOEL: Besluiten

Op grond van artikel 213a van de Gemeentewet dient het college van B&W periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren over het door haar gevoerde bestuur. In 2010 zullen er binnen de gemeente Haarlem twee van dergelijke onderzoeken plaats vinden. De eerste daarvan heeft betrekking op de kosten, de toegevoegde waarde en sturing en beheersing van externe inhuur. Zie ook Programmabegroting 2010-2014, pagina 29. Het college gaat conform bijgevoegde projectopdracht uitwerking geven aan dit onderzoek naar externe inhuur.

B&W

1. Het college is akkoord met de centrale vraagstelling, opzet en uitwerking van het 213a-onderzoek naar externe inhuur.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur.
4. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit.

Collegebesluit

Onderwerp: 213a-Onderzoek: De kosten en toegevoegde waarde van externe inhuur
Reg.nummer: 2010/36128

1 Inleiding

Op grond van artikel 213a van de Gemeentewet dient het college van B&W periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren over het door haar gevoerde bestuur. In 2010 zullen er binnen de gemeente Haarlem twee van dergelijke onderzoeken plaats vinden. De eerste daarvan heeft betrekking op de kosten, de toegevoegde waarde en sturing en beheersing van externe inhuur. Zie ook Programmabegroting 2010-2014, pagina 29.

De centrale vraag van dit onderzoek is: *Wat is de aard en de (financiële) omvang van de externe inhuur van de gemeente Haarlem, hoe doeltreffend en doelmatig is deze, en is de sturing en beheersing hiervan voldoende?*

Zie voor een uitgebreide projectbeschrijving, inclusief onderzoeksdeelvragen, onderzoeksaanpak, afbakening van het onderzoek en planning, Bijlage 1.

2 Besluitpunten college

1. Het college is akkoord met de centrale vraagstelling, opzet en uitwerking van het 213a-onderzoek naar externe inhuur.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur.
4. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit.

3 Beoogd resultaat

Een rapportage die inzicht geeft in de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente Haarlem, de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid, en de mate van sturing en beheersing. De rapportage besluit met de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Onderdeel hiervan zal zijn aandacht voor evt. verbeterpunten, waarbij een inschatting wordt gegeven van 'de winst' die met deze punten te behalen is. Bij het opstellen van de rapportage zullen – voor zover relevant - literatuur en onderzoeksrapporten uit andere gemeenten op het terrein van externe inhuur als achtergrondinformatie benut worden.

4 Argumenten

Het onderzoek geeft uitvoering aan het voornemen zoals geformuleerd in de Programmabegroting 2010-2014, pagina 29. Aan het onderzoek zijn geen financiële consequenties verbonden.

5 Kanttekeningen

-

6 Uitvoering

De eindrapportage van het onderzoek zal in de zomer van 2010 ambtelijk gereed zijn, voor de begrotingsbehandeling in B&W besproken worden (zodat resultaten evt. nog meegenomen kunnen worden in de Programmabegroting 2011-2015), en daarna aangeboden worden aan de gemeenteraad.

7 Bijlagen

Bijlage 1: Projectopdracht van het onderzoek zoals geaccordeerd door de Directie.

Het college van burgemeester en wethouders

PROJECTOPDRACHT		Versie: 1.0
		Doc. nummer:
		Datum: 18 februari 2010
Naam opdrachtgever	Directie	Voor akkoord: Jan Scholten
		Datum: 8 februari 2010
Naam opsteller	Willem Sleddering / Mascha Kunst	
Naam projectleider	Willem Sleddering / Mascha Kunst	
Projectcode	213a-Onderzoek: De kosten en toegevoegde waarde van externe inhuur	

Managementsamenvatting

In de Programmabegroting 2010-2014 zijn zoals gebruikelijk twee zogenaamde “213a-onderzoeken” aangekondigd voor 2010. Eén daarvan staat in deze projectopdracht centraal en betreft een onderzoek naar de kosten en toegevoegde waarde van externe inhuur. De centrale vraag hiervan is: *Wat is de aard en de (financiële) omvang van de externe inhuur van de gemeente Haarlem, hoe doeltreffend en doelmatig is deze, en is de sturing en beheersing hiervan voldoende?*

Als het gaat om externe inhuur valt onderscheid te maken in tijdelijke inhuur voor werk met een langduriger karakter (bijvoorbeeld vervanging bij ziekte, zwangerschap of tijdelijke vacature) en tijdelijke inhuur voor werk met een tijdelijk karakter (specialistische inhuur voor onderzoek, advies of een project). Taken die geheel zijn uitbesteed c.q. verzelfstandigd (bijv. Spaarnelanden NV) vallen buiten de scope van dit onderzoek naar externe inhuur.

De te onderzoeken periode is van januari 2008 (start nieuwe organisatie) tot en met december 2009. Voor het in kaart brengen van de aard en omvang van de externe inhuur zal gebruik gemaakt worden van kwantitatief cijfermateriaal over de externe inhuur gemeentebreed en zo veel mogelijk uitgesplitst naar een aantal relevante variabelen (zoals uitsplitsing naar hoofdafdeling, dekkingsbron, categorieën, tarieven en duur). Indien mogelijk zal hierbij ook gebruik gemaakt worden van benchmarkgegevens van andere gemeenten. Daarnaast zullen de Haarlemse kaders op het terrein van externe inhuur in beeld worden gebracht. Dit materiaal zal aangevuld worden met meer kwalitatieve onderzoeksgegevens (digitale vragenlijst en/of diepte-interviews) teneinde een goed, meer diepgaand, beeld te kunnen schetsen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe inhuur. Waar mogelijk en zinvol als referentiekader zullen voor het onderzoek relevante gegevens van andere gemeenten – zoals sturingsmaatregelen - bestudeerd worden.

De eindrapportage van het onderzoek zal in de zomer van 2010 ambtelijk gereed zijn, voor de begrotingsbehandeling in B&W besproken worden (zodat resultaten evt. nog meegenomen kunnen worden in de Programmabegroting 2011-2015), en daarna aangeboden worden aan de gemeenteraad.

Achtergrond / situatieschets / uitgangssituatie

Op grond van artikel 213a van de Gemeentewet dient het college van B&W periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren over het door haar gevoerde bestuur. In 2010 zullen er binnen de gemeente Haarlem twee van dergelijke onderzoeken plaats vinden. De eerste daarvan heeft betrekking op de kosten, de toegevoegde waarde en sturing en beheersing van externe inhuur. Zie ook Programmabegroting 2010-2014, pagina 29.

Externe inhuur is een onderwerp dat al jaren in de belangstelling staat. Het is een onderwerp dat regelmatig wordt onderzocht door lokale rekenkamers. Enkele redenen hiervoor zijn dat er vaak tamelijk hoge bedragen gemoeid zijn met externe inhuur, dat men voelt (te) weinig grip te hebben op deze uitgaven, en dat de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de inhuur onduidelijk zijn. Daarbij komt dat externe inhuur vaak wordt gezien als bezuinigingsmogelijkheid in tijden van teruglopende (gemeente)financiën. In de zomer van 2009 besloot minister Ter Horst dat landelijke overheden niet meer dan 13% van hun personeelskosten mogen besteden

aan externe inhuur. Uit onderzoek van RTL Nieuws (in: Samenvattend verkennend onderzoek naar externe inhuur bij gemeenten, ABVAKABO FNV, 2009) blijkt dat van de 30 grote gemeenten – waaronder Haarlem - 67% boven deze norm van 13% zit.

Probleemstelling

Door gemeenten, provincies en ministeries worden met regelmaat externen ingehuurd. Zo ook door de gemeente Haarlem. Daarbij valt onderscheid te maken in tijdelijke inhuur voor werk met een langduriger karakter (bijvoorbeeld vervanging bij ziekte, zwangerschap of tijdelijke vacature) en tijdelijke inhuur voor werk met een tijdelijk karakter (specialistische inhuur voor onderzoek, advies of een project). N.b. Taken die geheel zijn uitbesteed c.q. verzelfstandigd (bijv. Spaarnelanden NV) vallen buiten de scope van dit onderzoek naar externe inhuur.

Als het gaat om externe inhuur zijn er twee belangrijke aandachtspunten: enerzijds de sturing en beheersing van de uitgaven en anderzijds de doeltreffendheid en doelmatigheid. De centrale vraagstelling van het onderzoek dat de gemeente in 2010 wil uitvoeren is:

Wat is de aard en de (financiële) omvang van de externe inhuur van de gemeente Haarlem, hoe doeltreffend en doelmatig is deze, en is de sturing en beheersing hiervan voldoende?

Bij doeltreffendheid gaat het er onder andere om of de eindproducten voldoen aan de gestelde eisen en in hoeverre deze toegevoegde waarde hebben ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf. Bij doelmatigheid gaat het er onder andere om of er een deugdelijke afweging is gemaakt bij de keuze voor externe inhuur rekening houdend een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding.

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- 1) Welke kaders (beleid/regels) heeft de gemeente Haarlem op het terrein van externe inhuur; in het bijzonder wat betreft de sturing hierop c.q. beheersing hiervan?
- 2) In welke mate is er sprake van externe inhuur in formatieve en financiële zin?
 - a) totaal
 - b) uitgesplitst naar hoofdafdelingen
 - c) uitgesplitst naar dekkingsbronnen (loonsom, kredieten en exploitaties (projecten), overig)
 - d) indien mogelijk uitgesplitst naar categorieën (in ieder geval onderscheid tussen tijdelijke inhuur voor werk met een langduriger karakter (bijv. vervanging bij ziekte of zwangerschap) en tijdelijke inhuur voor werk met een tijdelijk karakter (bijv. specialistische inhuur voor onderzoek of advies); daarnaast indien mogelijk uitsplitsing naar functie(soorten) gebaseerd op inschaling of anderszins (bijvoorbeeld: uitzendkrachten, interim-managers, projectleiders, technici, financiële specialisten en daarnaast adviezen van externe deskundigen zoals advocaten, accountants, organisatieadviesbureaus en ingenieursbureaus) of andere zinvolle indeling
 - e) indien mogelijk uitgesplitst naar inhuur voor beleidsmatig werk en voor overige werkzaamheden
 - f) indien mogelijk uitgesplitst naar type uitvoerder/opdrachtnemer (zzp'er, uitzendbureau via mantelcontract, onderzoeks- of adviesbureau, etc.)
 - g) indien mogelijk uitgesplitst naar tarieven (bijv. hoogte ingedeeld in klassen)
 - h) indien mogelijk uitgesplitst naar duur (doorlooptijd) van de inhuur
 - i) indien mogelijk op punten vergeleken met de kwantitatieve omvang van inhuur van soortgelijke gemeenten (benchmarking)
- 3) In welke mate verloopt de externe inhuur via de binnen de gemeente Haarlem geldende kaders en regels?
- 4) In welke mate is de externe inhuur *doelmatig*?
 - a) wat zijn de voornaamste motieven om over te gaan tot externe inhuur?
 - b) zijn alternatieve oplossingen overwogen (bijv. zelf doen, collegiale doorlening, afstoting, achterwege laten)?
 - c) hoe heeft recrutering en selectie van externe partij plaats gevonden; in hoeverre is er een deugdelijke afweging gemaakt bij de keuze voor externe inhuur rekening houdend met een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding?
 - d) in welke mate, en op welke wijze, is budgettaire besparing mogelijk als het gaat om externe inhuur?
- 5) In welke mate is de externe inhuur *doeltreffend*?
 - a) In hoeverre voldoet de externe inhuur aan de gestelde eisen/verwachtingen (m.a.w. hoe is de kwaliteit?) en wat zijn de hierbij gehanteerde evaluatie c.q. effectiviteitscriteria ?
 - b) Is er sprake van meerwaarde ten opzichte van uitvoering door de gemeente zelf; wat zijn met andere woorden de voor- en nadelen van de externe inhuur voor de gemeentelijke organisatie en wat zijn eventueel

ele alternatieven?

- 6) Is de sturing en beheersing van de externe inhuur voldoende, en zo nee hoe is deze te verbeteren?
 7) Wat zijn de voornaamste conclusies en aanbevelingen als het gaat om de externe inhuur in de gemeente Haarlem?

Onderzoeksvraag 1 zal vooral beantwoord worden op basis van documentenanalyse (kaderstellende documenten inhuur); onderzoeksvraag 2 op basis van beschikbaar kwantitatief cijfermateriaal binnen de gemeente Haarlem (o.a. qlikview) en evt. ook een aantal kwantitatieve gegevens van vergelijkbare gemeenten (benchmarkgegevens), de onderzoeksvragen 3 tot en met 5 vooral op basis van een uit te zetten korte digitale enquête en/of te houden diepte-interviews, en onderzoeksvragen 6 en 7 ten slotte op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen 2 tot en met 5, met daarbij als achtergrondinformatie mogelijk gebruik makend van relevante resultaten uit rapporten van (rekenkamer)onderzoeken naar externe inhuur bij andere gemeenten.

Doelstelling

Inzicht verkrijgen in de aard en omvang en doelmatigheid en doeltreffendheid, en de sturing en beheersing, van de externe inhuur van de gemeente Haarlem. Op basis hiervan aanbevelingen formuleren wat betreft eventuele verbeterpunten als het gaat om externe inhuur.

Resultaat / deliverable / product

Een rapportage die inzicht geeft in de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente Haarlem, de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid, en de mate van sturing en beheersing. De rapportage besluit met de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Onderdeel hiervan zal zijn aandacht voor evt. verbeterpunten, waarbij een inschatting wordt gegeven van 'de winst' die met deze punten te behalen is. Bij het opstellen van de rapportage zullen – voor zover relevant - literatuur en onderzoeksrapporten uit andere gemeenten op het terrein van externe inhuur als achtergrondinformatie benut worden.

Het college zal over de resultaten van het onderzoek schriftelijk verslag uitbrengen aan de gemeenteraad.

Afbakening

Als onderzoeksperiode stellen wij voor januari 2008 (start nieuwe organisatie)- december 2009.

Voor het inzichtelijk maken van de kaders die de gemeente Haarlem heeft op het terrein van externe inhuur zal gebruik worden gemaakt van schriftelijke documenten, eventueel aangevuld met een interview met een vertegenwoordiger van de afdeling HRM en van de afdeling Juridische Zaken (Bureau Inkoop en Aanbesteding). Voor het in kaart brengen van de aard en omvang van de externe inhuur zal gebruik gemaakt worden van kwantitatief cijfermateriaal dat de externe inhuur gemeentebreed en uitgesplitst naar hoofdafdelingen en dekkingsbronnen (en indien mogelijk ook uitgesplitst naar een aantal andere variabelen) in kaart brengt. Dit materiaal zal aangevuld worden met een korte digitale vragenlijst die zich focust op een selectie van de externe inhuur (rekening houdend met o.a. een spreiding over verschillende soorten inhuur en een spreiding over hoofdafdelingen) en/of een aantal diepte-interviews (8-10) met hoofdafdelingsmanagers en/of hoofden bedrijfsbureaus e.e.a. afhankelijk van de resultaten van de kwantitatieve overzichten.

Fasering

Fase 1: Initiatief
 Januari/februari 2010

Belangrijkste tussenresultaten:
 Concept-projectopdracht.

Inhoudelijke activiteiten:

Opstellen concept-projectopdracht en formatie projectgroep. Bespreken concept-projectopdracht met in ieder geval Directie, concerncontroller (Wim van Duijn), contactpersoon van HRM (Annitta Borst/Kees Groenendijk), Juridische Zaken (Bureau Inkoop en Aanbesteding; L. Van Bakel-Burghart) en OenS (Lisette Goudsmit).

Fase 2: Definitie
 Februari/Maart 2010

Belangrijkste tussenresultaten:
 Vastgestelde projectopdracht.

Inhoudelijke activiteiten:

- Opstellen definitieve opdracht. Accorderen projectopdracht door Directie en College. Projectopdracht ter kennisname naar hoofdafdelingsmanagers en andere relevante betrokkenen.				
Fase 3: Ontwerp Februari/Maart 2010	Belangrijkste tussenresultaten: Plan van aanpak.			
Inhoudelijke activiteiten: - Opstellen van meer gedetailleerd plan van aanpak w.b. fase 4 (voorbereiding) en fase 5 (realisatie).				
Fase 4: Voorbereiding Maart – Mei 2010	Belangrijkste tussenresultaten: Voorbereiding en uitvoering veldwerk.			
Inhoudelijke activiteiten: - Bestuderen onderzoeksrapporten (van lokale rekenkamers) over externe inhuur bij gemeenten - Opstellen cijfermatige overzichten aard en omvang externe inhuur. - Opstellen evt. digitale vragenlijst, deze uitzetten, resultaten verzamelen, analyseren en rapporteren. - Opstellen itemlijst diepte-interviews, afnemen diepte-interviews, analyseren resultaten en rapporteren. - Indien mogelijk verzamelen relevante cijfermatige benchmarkgegevens externe inhuur bij vergelijkbare gemeenten.				
Fase 5: Realisatie Mei-Oktober 2010	Belangrijkste tussenresultaten: Eindrapportage.			
Inhoudelijke activiteiten: - Verzamelde gegevens, en hieraan te verbinden conclusies en aanbevelingen, bundelen in op te stellen concept-eindrapportage. Deze bespreken met relevante betrokkenen. Op basis van hun opmerkingen en aanvullingen opstellen van definitieve eindrapportage. - Namens het college aanbieden van de eindrapportage aan de gemeenteraad en Rekenkamercommissie.				
Fase 6: Nazorg	Belangrijkste tussenresultaten: Monitoring externe inhuur.			
Inhoudelijke activiteiten: - Monitoren van aard en omvang externe inhuur.				

Beheersing
<p>Tijd Fase 1: Initiatief Januari –Februari 2010 Fase 2: Definitie Februari/Maart 2010 Fase 3: Ontwerp Februari/Maart 2010 Fase 4: Voorbereiding Maart – Mei 2010 Fase 5: Realisatie Mei-Oktober 2010 (De eindrapportage van het onderzoek zal in de zomer van 2010 ambtelijk gereed zijn, voor de begrotingsbehandeling in B&W besproken worden, en daarna aangeboden worden aan de gemeenteraad.) Fase 6: Nazorg</p> <p>-----</p> <p>Geld Aan het project zijn geen materiële uitgaven verbonden.</p> <p>-----</p> <p>Kwaliteit Een eindrapportage die – conform het oordeel van college en directie - op heldere wijze de centrale vraag en onderscheiden deelvragen van het onderzoek beantwoordt, met duidelijke conclusies en aanbevelingen.</p> <p>-----</p> <p>Informatie Bij belangrijke beslis c.q. voortgangsmomenten terugkoppeling in werkoverleg CC, Staf/CS, Directie/HAM-overleg (woensdagochtendoverleg) en COS-overleg.</p> <p>-----</p> <p>Organisatie - Trekker namens directie: Jan Scholten - Projectgroep: Willem Sleddering/Mascha Kunst (projectleiders; rapportage onderzoek) en Nico Kluwen</p>

(CC; cijfermatige overzichten over aard en omvang externe inhuur en advisering). Indien gebruik gemaakt gaat worden van digitale vragenlijst zal ook Lisette Goudsmit (OenS) toegevoegd worden aan projectgroep.

- HRM en Juridische Zaken (bureau Advies Inkoop en Aanbesteding) zullen in ieder geval geïnformeerd worden over de concept-opdracht en concept-eindrapportage en mogelijk zal ook tussentijds informatie met hen worden uitgewisseld. Mogelijk dat interviews met hen afgenomen worden over het kaderstellend beleid van de gemeente Haarlem op het terrein van externe inhuur.

Voortgangsbewaking

De projectgroep bespreekt tenminste maandelijks de voortgang van de werkzaamheden.

Beslismomenten

Beslismoment	Onderwerp	Wie	Wanneer
Definitiefase	Projectopdracht Go-NoGo	Directie en College van B&W	
Eind realisatiefase	Vaststelling definitief rapport	College van B&W	

Risico's

Nr.	Risico	K	I	Aanpak strategie	Actie	Datum
1.	Beperkt aantal kwantitatieve gegevens beschikbaar over aard inhuur binnen gemeente Haarlem en bij vergelijkbare gemeenten (voor benchmarking)			Analyse beperken tot de gegevens die beschikbaar zijn. Aanbevelingen doen over mogelijke verbeteringen qua toekomstige registratie.		
2.	Sociaal wenselijke antwoorden bij digitale vragenlijst en diepte-interviews			Anonimiteit respondenten garanderen.		

Afhankelijkheden

Voor akkoord

Naam opdrachtgever:	Naam Projectleider:
Plaats/Datum	Plaats/Datum