



rm

rekenkamer
maastricht

Rekenkamer Rapport Onderzoek externe inhuur in de gemeente Maastricht

September 2024

Rekenkamer Maastricht samenstelling

Voorzitter

Mevrouw Lieve Schouterden

Leden

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw mr. Mirjam van Kimmenaede

Mede-auteur onderzoek

De heer drs. Ton Dreuw RC (lid van de rekenkamer tot
2 oktober 2023 en co-auteur van dit rapport)

Secretariaat

Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

www.rekenkamermaastricht.nl

Inhoud

1. Managementsamenvatting	5
2. Introductie onderzoek	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Definitieve externe inhuur en centrale vraagstelling	9
2.3 Normenkader	11
2.4 De uitvoering van het onderzoek	11
2.5 Leeswijzer	12
3. Uiteenzetting over externe inhuur	13
3.1 Redenen om tot externe inhuur over te gaan	13
3.2 Voor- en nadelen van externe inhuur	13
3.3 Externe inhuur als onderdeel van het strategisch personeelsbeleid	14
3.4 Juridische vormgeving	14
3.5 Overige toepasselijke wet- en regelgeving	14
3.6 Landelijke referentie	15
4. Externe inhuur in Maastricht	16
4.1 Omvang en samenstelling externe inhuur	16
4.2 Politiek-bestuurlijk perspectief	19
4.3 Beleid ten aanzien van externe inhuur	20
4.4 Verantwoording aan de raad	28
4.5 Ontwikkelingen na de onderzoeksperiode	29
4.6 Vaststellingen RKM m.b.t. beleid externe inhuur	30
5. Praktijk inhuurproces	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Uitkomsten vraaggesprekken over externe inhuur in de praktijk	31
5.3 Uitkomsten elf cases	32
5.4 Verbetermaatregelen naar aanleiding van casus interim-directeur sociaal domein	33
6. Conclusies	36
7. Aanbevelingen	40
8. Bestuurlijke reactie	42
9. Nawoord rekenkamer	43

Bijlage 1 Beantwoording onderzoeksvragen	43
Bijlage A Juridische vormgeving externe inhuur	51
Bijlage B Overige wettelijke regels bij externe inhuur	53
Bijlage C Casus interim-directeur sociaal domein	54
Bijlage D Sturingsleidraad	56
Bijlage E Stroomschema besluitvormingsprocessen	58
Bijlage F Richtlijnen voor inhuur personeel	60
Bijlage G Management letter accountant	64
Bijlage H Mogelijke verbeterpunten voor richtlijnen inhuur personeel	66
Bijlage I Bestuurlijke reactie van 26 juni 2024	67

1.

Managementsamenvatting

Inleiding

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de externe inhuur van arbeidskrachten door de gemeente Maastricht over de periode 2017 tot en met 2021¹. Over die periode heeft Maastricht gemiddeld €15 miljoen per jaar uitgegeven aan externe inhuur (12,2% van de jaarlijkse gemeentelijke loonsom).

Externe inhuur

Er is sprake van externe inhuur als de gemeente aan een private organisatie opdracht geeft om werkzaamheden uit te voeren door het inzetten van arbeidskrachten die niet in dienst komen van de gemeente. Kenmerkend voor externe inhuur is dat er sprake is van een door de gemeente verstrekte opdracht én dat de ingezette persoon een plaats krijgt in de hiërarchie van de gemeentelijke organisatie. Externe inhuur kan raadzaam of nodig zijn om de verlening van diensten en producten door de gemeente onverminderd doorgang te laten vinden.

Aanleiding voor het rekenkameronderzoek

De raad heeft de afgelopen jaren meermaals vragen over externe inhuur gesteld aan het college van B & W. In 2021 heeft de raad een motie aangenomen waaruit bleek dat de raad grip wenst te krijgen op de externe inhuur en de daarmee gemoeide kosten. Deze wens van de raad is mede aanleiding geweest voor de rekenkamer om een onderzoek te doen naar externe inhuur.

Vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek beantwoordt de vraag of het Maastrichtse beleid voor externe inhuur doeltreffend en doelmatig is geweest over de jaren 2017 tot en met 2021. Deze hoofdvraag is gesplitst in vijf samenhangende operationele deelvragen:

1. Wat zijn de doelen van de gemeente Maastricht met externe inhuur en worden deze doelen bereikt?
2. Welke gemeentelijk richtlijnen en procedures zijn van toepassing bij externe inhuur en zijn deze ook adequaat?
3. Is geborgd dat volgens de vastgestelde regels, waaronder ook wordt begrepen de door de raad in de begroting vastgestelde ruimte, en procedures wordt gewerkt?
4. Worden de doelen bereikt met de inzet van zo beperkt mogelijke middelen?
5. Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en is dat voor de raad voldoende?

¹ Bij de start van het onderzoek in 2022 is besloten om uitsluitend de aan 2022 voorafgaande vijf jaar (2017 tot en met 2021) in het onderzoek te betrekken. Het onderzoek heeft geen aanleiding gegeven om de onderzoeksperiode uit te breiden. De door de gemeente gemelde relevante ontwikkelingen na de onderzoeksperiode zijn in dit rapport kort benoemd.

Uitvoering van het onderzoek

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer onder meer raadsinformatiebrieven, verslagen van raadsvergaderingen, jaarstukken, financiële rapportages, managementrapportages, begrotingen, literatuur en documenten over externe inhuur bestudeerd. Ook zijn er interviews gehouden met de verantwoordelijken binnen de ambtelijke organisatie voor de externe inhuur.

Conclusies

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek worden hierna, voorzien van een korte toelichting, opgesomd. De onderbouwing van deze conclusies is in de nota van bevindingen opgenomen.

1. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kan niet worden vastgesteld

Er was in de onderzochte periode nauwelijks beleid vastgesteld over externe inhuur.

Er was geen beleid vastgesteld en vastgelegd voor externe inhuur waarin een integrale visie, doelstellingen, uitgangspunten, criteria, middelen, effecten, processen en prestatie-indicatoren zijn opgenomen.

Er is wel een sturingsleidraad die in algemene zin de kaders beschrijft waarbinnen resultaten moeten worden gerealiseerd. Deze sturingsleidraad is echter niet duidelijk en bevat onvoldoende richtinggevende kaders voor het management.

De rekenkamer heeft de doeltreffendheid van het beleid niet kunnen toetsen omdat de facto geen objectief beleid is vastgesteld. En omdat concreet geformuleerde doelstellingen, effecten, indicatoren en volledige registratie van (de uitgaven aan) externe inhuur ontbreken, is het niet mogelijk om de doelmatigheid te meten.

2. De totale uitgaven aan externe inhuur zijn niet bekend

De gemeente heeft geen exact inzicht in de totale uitgaven aan externe inhuur, omdat de uitgaven voor de inhuur van zzp-ers (die kwalificeren als externe inhuur) niet op centraal niveau worden bijgehouden. De gemeente kan niet aangeven hoe hoog de uitgaven aan zzp-ers over de betreffende jaren zijn geweest.

3. Er bestaat een in de praktijk ontwikkelde standaard werkwijze

De gemeente hanteert in haar HR-beleid als uitgangspunt dat de vaste werkzaamheden moeten worden verricht door medewerkers met een vast dienstverband. In situaties waarbij sprake is van ziekte, een piek in de uit te voeren werkzaamheden of gebrek aan specifieke deskundigheid, geldt het uitgangspunt dat de dienstverlening onverminderd doorgang moet vinden. Dat geschiedt door gebruik te maken van externe inhuur. In de praktijk worden bij externe inhuur zekere routines en standaarden gehanteerd die als beleidspraktijk kunnen worden gekwalificeerd. Deze in de praktijk gehanteerde standaardwerkwijze is door de rekenkamer getoetst. Op basis van de dossierstudie en de vraaggesprekken kon niet worden vastgesteld of in de praktijk ook eenduidige uitgangspunten, criteria (bijvoorbeeld ten aanzien van maximum-uurtarief) en prestatie-indicatoren zijn gehanteerd.

4. Er is geen vastgesteld besluitvormingsproces

De gemeente beschikt niet over een vastgesteld besluitvormingsproces, waaruit onder andere de in acht te nemen interne afstemmingsprocedures, waaronder het vier-ogenprincipe, zijn vastgelegd.

5. Er zijn in beginsel geen aparte budgetten vastgesteld voor externe inhuur

In de begroting zijn, enkele uitzonderingen daargelaten, geen aparte budgetten opgenomen voor externe inhuur. De kosten van externe inhuur moeten in beginsel ten laste worden gebracht van de personeelsformatiebudgetten. Gelet op onder andere het gegeven dat de kosten voor externe inhuur jaarlijks bij wisselende teams/afdelingen ontstaan, is de gekozen systematiek te verdedigen. Uitgangspunt is dat de teammanager het beste kan beoordelen of externe inhuur noodzakelijk is en bekostigd kan worden uit het voor zijn team vastgestelde personeelsbudget. Voor een aantal organisatieonderdelen, die om diverse redenen stelselmatig behoefte hebben aan externe inhuur, is wel een apart budget voor externe inhuur vastgesteld.

6. Het college kan indirect sturen op de kosten van externe inhuur

Het college kan aan de hand van de (door de raad) vastgestelde personeelsformatiebudgetten indirect sturen op de kosten van externe inhuur. Als zou blijken dat externe inhuur voor een team/afdeling tot gevolg zou hebben dat het personeelsformatiebudget wordt overschreden, dan moet de (team)manager de voorafgaande goedkeuring van de directie verkrijgen. De mandaatregels, het vier-ogenprincipe en de interne controlemechanismen moeten ervoor zorgen dat de kosten van externe inhuur de vastgestelde (personeelsformatie)budgetten niet te boven gaan.

Interne controle op de omvang van externe inhuur en mogelijk overschrijding van vastgestelde budgetten vindt plaats door de afdeling Financiën.

7. De verantwoording over externe inhuur aan de raad is op onderdelen niet duidelijk

De twee tussentijdse rapportages van het college aan de raad zijn -blijkens de vragen die door de raad zijn gesteld- op onderdelen niet duidelijk. Het college verstrekt aan de raad geen gedetailleerde informatie over onder andere aard en omvang van de externe inhuur. En voor zover die wel wordt verstrekt, wordt die informatie niet gespiegeld aan de beschikbare budgetten of normcijfers.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies heeft de rekenkamer aanbevelingen geformuleerd waarvan de belangrijkste in deze samenvatting zijn opgenomen.

Belangrijkste aanbevelingen aan het college van B&W

1. Ontwikkel integraal beleid over externe inhuur

Externe inhuur kan rationeel zijn. Om die rationaliteit te bevorderen én te objectiveren wordt aanbevolen om het beleid met betrekking tot externe inhuur vast te leggen. In dat beleid kunnen worden opgenomen: de gemeentelijk visie, doelstellingen, uitgangspunten, criteria, middelen, gewenste effecten, procedures en bevoegdheden alsmede evaluatiecriteria en -tijdstippen.

2. Leg het besluitvormingsproces schriftelijk vast

Het vaststellen van een objectief kader voor de besluitvorming is nodig om de besluitvorming

over externe inhuur te stroomlijnen. Informeer de raad over planning, voortgang en resultaat van dit proces.

3. Rapporteer over doeltreffendheid en doelmatigheid

Geef de raad periodiek op hoofdlijnen inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het externe inhuur beleid. Essentieel daarbij is de confrontatie tussen voorziene en gerealiseerde prestaties van externe inhuur en tussen voorziene en gerealiseerde kosten voor externe inhuur. Geef de raad daarbij ook inzicht in eventuele afwijkingen van vastgestelde normen.

4. Voer norm in voor kosten externe inhuur en pas het principe 'comply or explain' toe

Uit oogpunt van kostenbeheersing kunnen per beleidsveld gedifferentieerde normen worden vastgesteld voor de kosten van externe inhuur (bijvoorbeeld kosten als percentage van teambudget, maximale vergoeding per tijdseenheid e.d.). Deze richtinggevende norm kan worden gehanteerd met toepassing van het principe 'comply or explain'. Met andere woorden: de norm dient toegepast te worden en als dat niet kan, moet toegelicht worden waarom dat niet mogelijk is.

5. Zorg voor een eenduidige en complete registratie en verantwoording van alle categorieën externe inhuur

Met name de zzp-ers dienen ook kwantitatief in beeld gebracht te worden en deel uit te maken van de verantwoording van het college aan de raad over externe inhuur.

Aanbeveling aan de raad

Verzoek het college om beleid m.b.t externe inhuur vast te stellen. Vraag inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het externe inhuurbeleid

Omvang en kwaliteit van externe inhuur bepalen mede de door de burgers en bedrijven ervaren kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Ook spelen financiële belangen. Het vaststellen van integraal beleid is wenselijk. Voorgesteld wordt aan de raad om tegen die achtergrond het college te verzoeken om binnen een zekere termijn integraal beleid te vast te stellen en aan de raad voor te leggen.

2.

Introductie onderzoek

2.1 Inleiding

Gemeenten leveren diensten en producten aan burgers, bedrijven en organisaties. Dat is grotendeels mensenwerk, vooral uitgevoerd door ambtenaren maar ook door extern ingehuurd arbeidskrachten.

Dit onderzoek gaat over deze externe inhuur en beantwoordt de vraag of het Maastrichtse beleid voor externe inhuur doeltreffend en doelmatig is geweest over de jaren 2017 tot en met 2021.

De gemeente Maastricht heeft over die periode aan externe inhuur gemiddeld €15 miljoen per jaar besteed. Dat is 12,2% van de jaarlijkse gemeentelijke loonsom².

Uit de vragen die de raad hierover de afgelopen jaren aan het college van B en W heeft gesteld en de discussies die hierover in de gemeenteraad zijn gevoerd, blijkt de belangstelling van de raad voor de effecten en de kosten van externe inhuur. In 2021 heeft de raad het college van B en W opgeroepen om de uitgaven voor externe inhuur in 2022 te verminderen met € 2 mln. en de externe inhuur structureel te verminderen³. Dit gebeurde nadat de raad was gebleken dat in 2020 in zes maanden tijd € 0,25 mln. was besteed aan de inhuur van een interim-directeur Sociaal Domein, terwijl op dat beleidsterrein fors moest worden bezuinigd. De raad wenste -met andere woorden- grip te krijgen op de externe inhuur en de daarmee gemoeide kosten.

2.2. Definitie externe inhuur en centrale vraagstelling

Tegen deze achtergrond heeft de raadscommissie Begroting en Verantwoording het onderwerp 'externe inhuur' nadrukkelijk als mogelijk onderzoeksthema bij de rekenkamer onder de aandacht gebracht en verzocht om dit onderwerp als onderzoeksthema in overweging te nemen. De rekenkamer komt aan dit verzoek tegemoet en doet in dit rapport verslag van haar onderzoek.

² Bron: jaarverslagen 2017 tot en met 2021 van de gemeente Maastricht.

³ Motie van 14 juli 2021 van K. Nuyts (Liberale Partij Maastricht) en M. Fokke (PvdA).

2.2.1 Definitie externe inhuur

De rekenkamer hanteert de volgende definitie van externe inhuur⁴.

“Externe inhuur betreft het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van 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”.

Kenmerkend voor externe inhuur is dus dat er sprake is van een verstrekte opdracht én dat de ingehuurde functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie. Als hiervan geen sprake is, wordt gesproken van uitbesteding. Bij uitbesteding wordt vooraf een opdracht geformuleerd, worden resultaatafspraken gemaakt, wordt een opleverdatum afgesproken en worden kwaliteitseisen gesteld. Er is bij uitbesteding geen sprake van een hiërarchische verhouding en de opdrachtgever stuurt niet op de wijze waarop het product tot stand komt. Voorbeeld van uitbesteding is het laten uitvoeren van onderzoeken door externe onderzoeksbureaus⁵.

2.2.2 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt.

Is het beleid op het terrein van de externe inhuur over de periode 2017 tot en met 2021 doeltreffend en doelmatig?

Deze hoofdvraag is gesplitst in vijf samenhangende deelvragen:

1. Wat zijn de doelen van de gemeente Maastricht met betrekking tot externe inhuur en zijn deze doelen bereikt?
2. Welke gemeentelijke richtlijnen en procedures zijn van toepassing bij externe inhuur en zijn deze adequaat?
3. Is geborgd dat volgens de vastgestelde regels (waaronder ook wordt begrepen de door de raad in de begroting vastgestelde ruimte) en procedures wordt gewerkt?
4. Worden de doelen bereikt met de inzet van zo beperkt mogelijke middelen?
5. Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en is dat voor de raad voldoende?

Dit onderzoek gaat dus 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 tot en met 2021⁶.

⁴ Gestoeld op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de Regeling Beleidsindicatoren gemeenten. Deze definitie wordt vermeld in de jaarverslagen van de gemeente Maastricht en sluit aan bij de definitie die de Rijksoverheid hanteert.

⁵ Zie: https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatorendef.pdf

⁶ De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de vraag of bij het verstrekken van een opdracht in verband met externe inhuur de inkoop- en aanbestedingsregels juist zijn toegepast.

Externe inhuur door een orgaan dat is ingesteld op grond van een gemeenschappelijke regeling of door een gemeentelijk samenwerkingsverband valt buiten de scope van dit onderzoek⁷. Een dergelijke verbreding zou naar inschatting van de rekenkamer veel tijd vergen en het onderzoek onevenredig compliceren, zonder dat dit naar verwachting leidt tot substantiële meerwaarde.

2.3 Normenkader

Voor de waardering van de vragen en de antwoorden hanteert de rekenkamer het volgende normenkader⁸.

1. Er is een beleidskader vastgesteld waarin is bepaald wanneer tot externe inhuur kan worden overgegaan en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan.
2. Externe inhuur vindt plaats conform dit beleidskader.
3. Er bestaat inzicht in de geprognosticeerde en feitelijke resultaten en een vergelijking van de geraamde kosten met de werkelijke kosten.
4. De doelen van het inhuurbeleid zijn evalueerbaar zodat de doeltreffendheid vastgesteld kan worden en ook kan worden vastgesteld of de doelen met zo beperkt mogelijke middelen worden gerealiseerd (doelmatigheid).
5. Van elke inhuurcasus bestaat een dossier dat voldoet aan formele voorwaarden die in hoofdstuk 5 worden genoemd.
6. Er vindt periodiek een systematische herijking plaats van beleid, proces en budget.

2.4 De uitvoering van het onderzoek

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer onder meer raadsinformatiebrieven, verslagen van raadsvergaderingen, jaarstukken, financiële rapportages, managementrapportages, begrotingen, literatuur en documenten over externe inhuur bestudeerd.

Ook zijn in 2022 en 2023 gesprekken gevoerd met functionarissen van de gemeente Maastricht die inhoudelijk en/of procedureel betrokken zijn bij (besluiten tot) externe inhuur. Er is gesproken met: de directeur bedrijfsvoering en dienstverlening, de kwartiermaker juridische zaken, de manager P&O, de adviseur concern, inkoop en aanbesteden, een manager die regelmatig externe arbeidskracht heeft ingehuurd en medewerkers van de afdelingen P&O en Financiën.

Ook heeft de rekenkamer met een dossieronderzoek elf willekeurig gekozen casussen van externe inhuur getoetst. In het dossieronderzoek is de casus van de inhuur in 2020 van de interim-directeur Sociaal Domein meegenomen, vanwege de vele vragen die de raad over die casus heeft gesteld.

⁷ Het inlenen van personeel van andere organisaties zonder winstoogmerk (bijvoorbeeld van een andere gemeente) valt niet onder de definitie van externe inhuur, volgens de bijlage bij de Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur van 13 september 2012 van het Ministerie van Financiën.

⁸ Dit normenkader is gebaseerd op het indicatieve normenkader dat is opgenomen in het plan van aanpak van het onderzoek (november 2022).

2.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt een korte uiteenzetting gegeven over externe inhuur en welke redenen ten grondslag kunnen liggen aan externe inhuur, wat de voor- en nadelen zijn, in welke juridische vormen externe inhuur kan plaatsvinden en of de visie op externe inhuur deel uit kan maken van een strategisch personeelsbeleid. Ook wordt in dat hoofdstuk kort ingegaan op toepasselijke wet- en regelgeving bij externe inhuur.

In hoofdstuk 4 wordt de visie van Maastricht op externe inhuur beschreven en wordt nader ingegaan op het beleid van de gemeente. Ook wordt hierin beschreven welke procedures binnen de gemeente Maastricht moeten worden gevolgd.

Hoofdstuk 5 bevat de uitkomsten van de uitgevoerde analyse op elf externe inhuur dossiers. De uitkomsten van die analyse geven een beeld van alleen deze elf dossiers. Ook wordt in dit hoofdstuk nader toegelicht welke aanpassingen in beleid en regelgeving zijn doorgevoerd naar aanleiding van de discussies in de raad over de in 2020 ingehuurde interim-directeur Sociaal Domein.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies uit het onderzoek.

In hoofdstuk 7 zijn de aanbevelingen opgenomen.

Tot slot is de bestuurlijke reactie van het college van B en W op dit rapport integraal opgenomen alsmede een kort nawoord van de rekenkamer.

Gebruik van gekleurde tekstblokken

In het rapport wordt ten behoeve van de leesbaarheid gebruik gemaakt van blauwe en rode tekstblokken.

In de blauwe tekstblokken zijn de definitie van externe inhuur c.q. de onderzoeksvragen opgenomen.

De tekst die is opgenomen in de rode tekstblokken betreft de door de rekenkamer getrokken deelconclusies die bepalend zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

3.

Uiteenzetting over externe inhuur

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op de volgende onderwerpen:

- 3.1. Redenen om tot externe inhuur over te gaan
- 3.2. Voor- en nadelen van externe inhuur
- 3.3. Visie op externe inhuur als onderdeel van het strategisch personeelsbeleid
- 3.4. Juridische vormgeving
- 3.5. Overige toepasselijke wet- en regelgeving
- 3.6. Landelijke referentie.

3.1 Redenen om tot externe inhuur over te gaan

Het college van B en W voert het door de raad vastgestelde beleid uit waarbij op enig moment behoefte kan ontstaan aan extra arbeidskrachten. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren in geval van ziekte, bij een piek in de vraag naar arbeidskrachten, bij behoefte aan arbeidskrachten met een expertise waarvan het niet noodzakelijk is om deze structureel in huis te hebben, omdat de expertise maar tijdelijk nodig is, of wanneer op termijn naar verwachting structureel minder arbeidskrachten nodig zullen zijn.

Kortom: in geval van ziek, piek of specifiek kan externe inhuur een mogelijkheid zijn.

3.2 Voor- en nadelen van externe inhuur

Aan externe inhuur zijn voor- en nadelen verbonden. De volgende voordelen kunnen worden genoemd:

- flexibiliteit in de inzet van arbeidskracht;
- specifieke deskundigheid;
- onafhankelijke, frisse blik;
- verhoging van de kwaliteit;
- verhoging doelmatigheid (ingeval van inhuur van specifieke expertise die in de organisatie zelf niet aanwezig is);
- kostenbesparing, omdat bij beëindiging van externe inhuur de gemeente geen (meerjarige) werkloosheidsuitkering hoeft te betalen.⁹

⁹ De gemeente is namelijk verplicht eigen risicodragers op grond van de Werkloosheidswet (artikel 79).

De volgende nadelen kunnen verbonden zijn aan externe inhuur:

- hoge(re) kosten in vergelijking met vast dienstverband;
- overdracht van werkzaamheden van en naar externe inhuurkrachten en het inwerken van deze krachten kan tijdrovend en arbeidsintensief zijn;
- externe inhuurkrachten kennen de bedrijfscultuur niet;
- minder betrokkenheid;
- minder mogelijkheden voor eigen arbeidskrachten om nieuwe vaardigheden en kennis op te doen;
- extra aandacht nodig voor kennisborging.

3.3 Externe inhuur als onderdeel van het strategisch personeelsbeleid

De arbeidsmarkt is de afgelopen jaren flexibeler en krappere geworden. Ook vereist een goede uitoefening van bestaande functies vaak om nieuwe vaardigheden. Deze trends hebben invloed op de inzet van arbeidskrachten binnen organisaties. Het is van belang dat de juiste arbeidskrachten op het juiste moment op de juiste plaats (kunnen) worden ingezet. De visie op externe inhuur kan daarbij onderdeel vormen van het (strategisch) personeelsbeleid, waarin dan ook de visie op de gewenste mate van flexibiliteit (de verhouding eigen arbeidskrachten ten opzichte van ingehuurde arbeidskrachten) kan zijn opgenomen. De doelen van externe inhuur zijn dan expliciet gemaakt.

3.4 Juridische vormgeving

Er zijn verschillende mogelijkheden om de externe inhuur juridisch vorm te geven. De meest gebruikte contractvormen zijn:

- de uitzendovereenkomst;
- de detacheringsovereenkomst;
- de payrollovereenkomst.

In Bijlage A 'Juridische vormgeving externe inhuur' wordt een nadere toelichting gegeven op ieder van deze vormen.

3.5 Overige toepasselijke wet- en regelgeving

In Bijlage B is een overzicht opgenomen van de belangrijkste wet- en regelgeving die bij externe inhuur van toepassing kan zijn.

3.6 Landelijke referentie

De Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten publiceert in “de Personeelsmonitor Gemeenten” jaarlijks benchmarkgegevens voor HR-kengetallen bij gemeenten. Uit de Personeelsmonitor 2021 blijkt dat in 2021 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gemiddeld 16,9 % van hun totale personeelsbudget aan externe inhuur en tijdelijke contracten hebben uitgegeven. In 2020 was dat 16,8%. Externe inhuur door middel van detachering was daarbij het meest voorkomend (45%), gevolgd door inhuur van uitzendkrachten (24%) en inhuur van ZZP-ers (14%).

Landelijk en lokaal wordt de omvang van externe inhuur vaak vergeleken met een “norm”, de zogenaamde Roemer-norm. Deze informele ‘norm’ refereert aan een motie van het Tweede kamerlid Roemer die met algemene stemmen door de Tweede Kamer is aangenomen¹⁰. In de motie wordt de regering verzocht om “een afdwingbare norm te leggen van maximaal 10% voor de inhuur van externen door de ministeries”. De regering (BiZa) heeft aangekondigd deze motie uit te voeren. Het is dus geen formeel vastgestelde norm, maar een departementaal richtsnoer om niet meer dan 10% van de loonsom aan externe inhuur in te zetten. Deze departementale ‘norm’ is een gemiddelde van de kosten van externe inhuur bij meerdere departementen. Hierbij wordt opgemerkt dat ‘uitvoerende departementen’ (zoals bijvoorbeeld Sociale Zaken) ruim boven deze gemiddelde norm zitten (soms tot wel 20%) en beleidsdepartementen (Buitenlandse zaken bijvoorbeeld) ver daaronder. De Roemer-norm is inmiddels gesteld op 10% van de totale personeelsuitgaven¹¹. Er kunnen volgens de minister van Binnenlandse Zaken redenen zijn om (naar boven) af te wijken van de norm. In dat geval geldt het principe ‘comply or explain’. Met andere woorden: pas de norm toe of leg anders uit waarom dat niet mogelijk is.

¹⁰ Tweede Kamer, 2009-2010, 32 360, nr. 5.

¹¹ Zie brief minister BiZaKo van 18 juli 2019; Kamerstuk 31490.

4

Externe inhuur in Maastricht

4.1 Omvang en samenstelling externe inhuur

Omvang van de uitgaven aan externe inhuur

De gerealiseerde uitgaven voor externe inhuur worden door de gemeente jaarlijks gerapporteerd in het jaarverslag. Daaruit blijkt dat over de periode 2017 tot en met 2021 de volgende bedragen (x € 1 mln.) en percentages¹² zijn uitgegeven aan externe inhuur¹³:

Jaar	€	%
2017	€ 13,5	11,9%
2018	€ 13,3	11,6%
2019	€ 16,0	12,7%
2020	€ 16,1	12,3%
2021	€ 16,5	12,6%

In het onderstaande overzicht worden voornoemde uitgaven voor externe inhuur in relatie tot de gerealiseerde loonsom (vaste personeelskosten) weergegeven in een grafiek.



Hieruit blijkt het volgende.

- Over de periode 2017 tot en met 2021 is gemiddeld 12,2% van de totale jaarlijkse loonsom (inclusief externe inhuur) uitgegeven, oftewel een bedrag van (afgerond) € 15 mln. per jaar.
- Het minimumbedrag was € 13,3 mln. (11,6%) in het jaar 2018 over een totale loonsom van €115,1 mln.
- Het maximumbedrag was € 16,5 mln. (12,6%) in het jaar 2021 over een totale loonsom van €131,2.

¹² Percentage van de totale loonsom (inclusief de kosten van externe inhuur).

¹³ Bron: jaarverslagen gemeente Maastricht 2017 tot en met 2021

- Het maximumpercentage was 12,7% (corresponderend met een bedrag van afgerond € 16 mln.) in het jaar 2019.

In 2020 wordt door het college aan de raad gemeld dat als Maastricht vergeleken wordt met andere gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, Maastricht in 2020 met minder dan 14% externe inhuur ruim onder het landelijk gemiddelde zit¹⁴.

De gemeente heeft zich in de vergelijking met Nederlandse gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gebaseerd op gegevens uit de Personeelsmonitor Gemeenten van de Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten.

De Stichting berekent jaarlijks de procentuele uitgaven aan externe inhuur. Het percentage externe inhuur wordt bepaald door de uitgaven externe inhuur in jaar t te delen door de som van de totale personele uitgaven in jaar t plus de uitgaven externe inhuur in jaar t (x 100%). De stichting heeft in 2021 geconstateerd dat er een fout is gemaakt bij de berekeningen van de percentages externe inhuur over de voorgaande jaren. Het percentage over 2020 is nog herberekend door de Stichting, maar de percentages over voorgaande jaren niet meer. Het herrekende landelijke percentage over 2020 bedraagt 16,8 (het foutief berekende percentage over 2020 bedroeg 20%). Het landelijke percentage over 2021 bedraagt 16,9%.

Categorieën externe inhuur

De gemeente hanteert een indeling in categorieën ('soorten') externe inhuur.

Onderstaand is een door de gemeente opgesteld overzicht opgenomen van de verdeling (in percentages) van de uitgaven aan externe inhuur over deze categorieën over de jaren 2017 tot en met 2021.

De gemeente heeft aan de rekenkamer gemeld dat er over 2017 en 2018 bij de verschillende organisatieonderdelen vrijheid bestond in de wijze van registratie van de uitgaven aan externe inhuur. Daarom kan er door de gemeente over 2017 en 2018 geen verdeling (in percentages) van de uitgaven aan de genoemde categorieën van externe inhuur worden gemaakt.

	2017	2018	2019	2020	2021
1) Inlening via uitzendbureaus			28,50%	34,22%	38,41%
2) Detachering	Onvoldoende gegevens	Onvoldoende gegevens	46,52%	54,87%	28,60%
3) Payrolling			23,96%	9,77%	31,46%
4) Overeenkomst van opdracht (de zzp-er)			0,05%	0,00%	0,00%
5) Restcategorie (Gemeente, Provincies of GR.)			0,96%	1,14%	1,53%
Controle totaal	-	-	100%	100%	100%

¹⁴ Raadsinformatiebrief van 19 november 2020.

Bij deze cijfers, en daarmee ook bij de vergelijking met de cijfers van andere gemeenten, past een belangrijke kanttekening ten aanzien van de (kosten van) zzp-ers die kwalificeren als externe inhuur. Dat deze categorie arbeidskrachten kan kwalificeren als externe inhuur blijkt uit de jaarrekening 2022 van de gemeente Maastricht en de in 2022 vastgestelde gemeentelijke "Richtlijnen voor inhuur van personeel".

In de jaarrekening 2022 wordt het volgende vermeld bij het daarin opgenomen overzicht van de kosten voor externe inhuur:

"Inhuur betreft het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van 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. Het kán onder andere gaan om inhuur van uitzendkrachten, ZZP-ers of detacheringsovereenkomsten. Het kan zowel gaan om inhuur voor tijdelijke vervanging of voor inhuur van specialisten met specialistische vakkennis die ontbreekt in uw organisatie. Niet: uitbesteding. Kenmerk van inhuur is dat ingehuurde functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie. Definitie is conform HR-monitor A+O fonds."

In de in 2022 vastgestelde gemeentelijke "Richtlijnen voor inhuur van personeel" is een stroomschema opgenomen -waarover in hoofdstuk 5 meer- waarin de zzp-er wordt gerekend tot de externe inhuur. Volgens dit stroomschema bestaat externe inhuur uit twee categorieën, afhankelijk van de vraag of de externe arbeidskracht wel of niet in dienst is van een private partij. Zo neen, dan is sprake van een zzp-er. Zo ja, dan is sprake van uitzendkracht of detachering of payrolling.

Op basis van het vorenstaande is de rekenkamer in haar onderzoek ervan uitgegaan dat zzp-ers een categorie betreft die onder de definitie van externe inhuur valt.

Bij navraag bij de gemeente met betrekking tot de ontvangen informatie over de kosten van ingehuurde zzp-ers meldt de gemeente het volgende.

"De categorie "overeenkomst ZZP-er" is niet opgenomen in het aanleverformat voor inhuur. Deze kosten zijn onderdeel van een project, formatie of andere kosten die in andere paragrafen van de jaarrekening worden gerapporteerd. Deze paragrafen zijn echter niet zo specifiek dat deze kosten op deze wijze inzichtelijk zijn en zijn daarom niet opgenomen in het overzicht¹⁵.

De kosten voor de externe inhuur van de interim-directeur Sociaal Domein ad € 250.000 (zie bijlage C) niet zijn opgenomen in dit overzicht.

¹⁵ Brief van de gemeente Maastricht van 1 maart 2024 gericht aan de rekenkamer.

Met andere woorden: de bedragen gemeoid met de inzet van zzp-ers zijn niet opgenomen in bovenstaand overzicht. Naar het oordeel van de rekenkamer is de vermelding van het percentage van 0,0 % (2020 en 2021) dan ook onjuist. Dat percentage is immers niet bekend.

De cijfers voor externe inhuur van zzp-ers zijn dus niet beschikbaar.

De gemeente heeft dus geen volledig beeld (gegeven) van de uitgaven aan externe inhuur, nu de kosten van zzp-ers die als externe inhuur kwalificeren, niet beschikbaar zijn. Daarbij wordt opgemerkt dat uit de Personeelsmonitor 2021 blijkt dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners gemiddeld 14% van hun totale loonsom (inclusief de kosten van externe inhuur) uitgeven aan zzp-ers. Maastricht geeft exclusief zzp-ers in totaal 12,2% van het personeelsbudget uit aan externe inhuur.

De rekenkamer merkt op dat de zzp-er die in voornoemde categorie valt, moet worden onderscheiden van de zzp-er die een overeenkomst van opdracht sluit met de gemeente (hetgeen zelfstandigheid/ondernemerschap van de zzp-er veronderstelt) én die in beginsel niet in de gemeentelijke hiërarchie zal worden opgenomen. Deze laatst genoemde zzp-er zal daarom niet kwalificeren als externe inhuur, tenzij uit de feiten en omstandigheden zou blijken dat er toch sprake is van een hiërarchische verhouding.

4.2 Politiek-bestuurlijk perspectief

In de raad is regelmatig van gedachten gewisseld over nut en noodzaak van externe inhuur in combinatie met de daarmee samenhangende kosten. In die discussies ging het dan met name over de volgende onderwerpen:

- de uitgaven aan externe inhuur (in absolute en relatieve zin);
- de kosten, die per ingehuurde FTE-er per tijdseenheid hoger zijn dan die van vast personeel;
- de wens om deze uitgaven te beperken;
- de indruk dat sprake is van verdringing (ingehurd personeel vervangt vast personeel).

In de raadsvergadering van 14 juli 2021 is een motie ingediend over de bezuiniging op externe inhuur. De indieners van de motie hebben geconstateerd dat de gemeente in 2020 aan de inhuur van externen ruim €16 miljoen heeft uitgegeven, dat een groot deel van de gemeenteraad wil bezuinigen op inhuur van externen en daar ook meermaals om heeft verzocht. Onder de overwegingen is opgenomen dat de inhuur van externen wel tot 30% meer kan kosten dan het in dienst nemen van medewerkers.

In de motie wordt het college van B en W opgedragen om:

- € 2 miljoen op de inhuur van externen te bezuinigen in 2022;
- de vrijgekomen middelen in te zetten voor versterking van het eigen personeel;
- de gemeenteraad bij de begroting 2022 te informeren over de vorderingen op dit terrein¹⁶.

De motie is door de raad aangenomen.

Eind 2021 is door de gemeente besloten tot het in vaste dienst nemen van een aantal extern ingehuurd arbeidskrachten. In gemeentelijk jargon 'omklappen' genoemd. Hierdoor (zo bleek uit prognosecijfers over 2022) daalden de kosten voor externe inhuur in 2022 naar ongeveer €12,3 miljoen. Een daling dus van ruim €4 miljoen, oftewel bijna een kwart, in één jaar tijd. Daarbij plaatste het college van burgemeester en wethouders overigens wel de kanttekening dat het gaat om de prognosecijfers voor 2022¹⁷

De rekenkamer constateert dat het college van B en W uitvoering geeft aan de motie van de raad van 14 juli 2021. In deze context is de interpretatie van de rekenkamer met betrekking tot deze omklap dat het college daarmee aangeeft dat de omvang van en de uitgaven aan externe inhuur klaarblijkelijk stuurbaar zijn. Over de doelmatigheid van omklappen valt op voorhand in generieke zin niets te zeggen, omdat dit bij gelijke prestaties afhankelijk is van de prijzen én de duur van externe inhuur versus de duur bij vaste bezetting. Ofwel: kort én relatief duur (externe inhuur) kan ook voordeliger zijn dan lang en relatief goedkoop (vaste arbeidskrachten).

4.3 Beleid ten aanzien van externe inhuur

Het College van B en W is bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie, met uitzondering van de organisatie van de griffie. Het College is dus het bevoegde orgaan voor de gemeentelijke bedrijfsvoering, waartoe het personeelsbeleid en externe inhuur behoren¹⁸. De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd naar het schriftelijk vastgelegde beleid met betrekking tot externe inhuur over 2017 tot en met 2021. In reactie daarop is door de gemeente gewezen op de zogenaamde "Sturingsleidraad" van 28 augustus 2020¹⁹.

¹⁶ Motie van 14 juli 2021 van mw K. Nuyts (Liberale Partij Maastricht) en mw. M. Fokke (PvdA).

¹⁷ Deze bezuiniging op externe inhuur is aan de orde geweest bij de bespreking van de begroting 2023 in oktober 2022. Daarbij heeft het college van B en W wel een 'winstwaarschuwing' voor de daaropvolgende periode afgegeven in verband met de stijging van het ziekteverzuim – van 6,7 in 2021 naar 7 procent in 2022 – en de kosten van benodigde inhuur van arbeidskracht ten behoeve van de organisatieontwikkeling (o.a. bedrijfsvoering centraliseren). In de jaarrekening 2022 is opgenomen dat de kosten van externe inhuur in 2022 € 14,1 mln. hebben bedragen. Uitgedrukt in procenten ten opzichte van de totale loonsom inclusief externe inhuur is dit 10,3%. Ten opzichte van 2021 is de inhuur gedaald met € 0,9 mln. (2021 € 15,0 mln.).

¹⁸ Artikel 160 lid 1 sub c Gemeentewet.

¹⁹ **Zie bijlage D.**

De sturingsleidraad noemt vijf gemeentebrede zogenaamde sturingsprincipes:

1. centrale sturing;
2. gekozen moet worden voor 'de meest optimale samenwerkingsvorm';
3. sturen op resultaat;
4. toepassen van de 'span of attention';
5. er is sprake van een lerende organisatie.

Per 'sturingsprincipe' wordt in algemene bewoordingen een zeer korte toelichting gegeven op de in acht te nemen uitgangspunten en principes. Als voorbeeld wordt verwezen naar sturingsprincipe 2 ('meest optimale samenwerkingsvorm') waarover wordt gemeld: "Beleid en uitvoering zijn als vanzelfsprekend met elkaar verbonden en we zoeken naar de meest optimale samenwerkingsvorm die de leefwereld centraal stelt". Er wordt niet duidelijk gemaakt wiens 'leefwereld' centraal gesteld moet worden. En of die bekend is. En wat eventueel met andere leefwerelden moet gebeuren. En centraal ten opzichte van wat?

Bij sturingsprincipe 4 wordt in de sturingsleidraad gemeld dat niet meer gepraat wordt over 'span of control' maar over 'span of attention' als sturingsprincipe voor de leidinggevenden. Behalve de mededeling sec dat dit 'situationeel leiderschap' vereist, wordt dit principe niet nader toegelicht of uitgewerkt.

Zo zijn meerdere voorbeelden van in algemene bewoordingen en kort toegelichte 'sturingsprincipes' uit de sturingsleidraad te geven.

Uit de sturingsleidraad blijkt niet duidelijk wie deze sturingsleidraad heeft opgesteld en ook blijkt niet duidelijk voor wie deze is bedoeld. De gemeente heeft medegedeeld dat de leidraad is bedoeld voor de gehele gemeentelijke organisatie en dat de inhoud daarvan door het gemeentelijke directieteam is gecommuniceerd met de managers en –via onder meer plaatsing op intranet- met de overige medewerkers.

De rekenkamer kan de 'sturingsleidraad' moeilijk beschouwen als beleid voor externe inhuur waarop gestuurd kan worden. Het is niet duidelijk hoe de uitgangspunten en principes, zoals geformuleerd in de sturingsleidraad, als richtinggevend kader voor het beleid voor externe inhuur kunnen dienen.

Ook heeft de rekenkamer geen informatie aangetroffen of ontvangen van de gemeente waaruit blijkt dat externe inhuur over de periode 2017 tot en met 2021 deel uitmaakt van het strategisch HR-beleid van de gemeente.

Een en ander riep bij de rekenkamer de vraag op of de gemeente wel beschikt over beleid met betrekking tot externe inhuur. De gemeente heeft desgevraagd bevestigd dat er

inderdaad geen beleid is met betrekking tot externe inhuur met als reden dat externe inhuur een instrument is om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren²⁰.

De rekenkamer constateert dat Maastricht niet beschikt over vastgesteld beleid met betrekking tot externe inhuur. De gemeente heeft bevestigd dat er geen beleid voor externe inhuur is vastgesteld. De gemeente heeft over de periode 2017 tot en met 2021 op decentraal niveau (de managers) vele besluiten genomen om over te gaan tot externe inhuur. In de gesprekken meldt de gemeente dat er in de praktijk wel een standaardwerkwijze bestaat waarbinnen deze besluiten genomen moe(s)ten worden. Deze werkwijze zou dan de met de externe inhuur te bereiken doelen, de in aanmerking te nemen uitgangspunten en criteria en een daarbij te volgen besluitvormingsproces bevatten.

4.3.1 Reconstructie in de praktijk ontwikkeld kader voor besluiten over externe inhuur

Gelet op het standpunt van de gemeente dat in de praktijk een richtinggevend, niet vastgelegd kader, met te bereiken doelen en besluitvormingsprocedures, is ontwikkeld waarbinnen de besluiten tot externe inhuur genomen moe(s)ten worden, heeft de rekenkamer zelf, aan de hand van vraaggesprekken, een reconstructie gemaakt van dat kader.

De rekenkamer heeft in dat verband aan de gemeente gevraagd om het te gevolgen besluitvormingsproces in een stroomschema vast te leggen. Na een aanvankelijke toezegging om dat stroomschema aan te leveren meldt de gemeente vervolgens dat een objectieve vastlegging van het besluitvormingsproces niet bestaat en dat de vastlegging daarvan ook niet op (korte) termijn kan worden gerealiseerd "(...) ook om te voorkomen dat we de schijn wekken dat er binnen uw onderzoeksperiode wel sprake was van een beschreven proces"²¹.

De rekenkamer heeft wel van de gemeente een zeker stroomschema op hoofdlijnen ontvangen dat de in de praktijk gevolgde besluitvormingsprocessen gedeeltelijk weergeeft²². Omdat dit stroomschema slechts een basaal overzicht geeft, heeft de rekenkamer aan de hand van de vraaggesprekken daarom zelf, voor zover mogelijk, een reconstructie gemaakt van de in de praktijk gevolgde besluitvormingsprocessen.

Hierna volgt een beschrijving van het richtinggevend, niet vastgelegd, kader waarbinnen de besluiten tot externe inhuur genomen moe(s)ten worden.

4.3.2 Redenen voor externe inhuur

Het college van B en W moet de door de raad vastgestelde gemeentelijke doelen realiseren met de beschikbare budgetten. Door allerlei interne en externe oorzaken kan er behoefte ontstaan aan extra arbeidskracht om de publieke dienstverlening doorgang te laten vinden.

²⁰ Mail van 10 oktober 2023 van gemeentesecretaris aan rekenkamer n.a.v. vragen over de doeltreffendheid van het inhuurbeleid.

²¹ Mail van de gemeente van 16 mei 2023.

²² **Als bijlage E toegevoegd aan dit rapport.**

De gemeente heeft aangegeven dat ook in die situaties als uitgangspunt geldt dat de publieke dienstverlening aan de burgers en de stad niet in gevaar mag komen. De gemeente ziet in de volgende situaties redenen om de inzet van externe inhuur te overwegen.

1. *Piek*. In piek-situaties gaat het om het opvangen van tijdelijke piekbelasting bij bijvoorbeeld seizoensgebonden werk of incidentele pieken die niet te voorspellen zijn.
2. *Ziek*. In ziek-situaties betreft het gevallen van kortdurend verzuim of een langdurige vervangingsvraag naar aanleiding van langdurig verzuim waarbij intern niet in de vervangingsvraag kan worden voorzien.
3. *Specifiek*. In specifieke situaties kan het noodzakelijk zijn om specifieke kennis of expertise in te huren waarvan het niet noodzakelijk is om deze structureel in huis te hebben. Dit betreft bijvoorbeeld projecten in de ruimtelijke sector of innovatieve projecten met een tijdelijk karakter. Ook valt hierbij te denken aan inzet voor moeilijk vervulbare functies, als de reguliere mogelijkheden van werving en selectie geen oplossing hebben geboden. Het kan immers voorkomen dat, alhoewel het besluit is genomen tot het in loondienst nemen van een arbeidskracht, er geen geschikte kandidaat beschikbaar is. Dan kan worden overgegaan tot externe inhuur²³.
4. *Flexibele schil*. De gemeente vindt het raadzaam om voor sommige organisatieonderdelen, afdelingen of teams een flexibele schil aan arbeidskrachten te hebben om zo enerzijds op wisselende productiebehoeften in te spelen en anderzijds om -bijvoorbeeld bij ziekte- het werk ongestoord doorgang te laten vinden. Dit vergt dus een zekere flexibiliteit van de organisatie, zowel bij groei als bij krimp. Deze beweging van krimp en groei kan met een flexibele schil en/of externe inhuur worden opgevangen. Ook wanneer de gemeente verwacht op termijn minder formatie nodig te hebben én het uit kosten oogpunt raadzaam is om via natuurlijk verloop deze krimp in het personeelsbestand te realiseren, kan gebruik worden gemaakt van externe inhuur. De kostenbesparing van externe inhuur ten opzichte van vast dienstverband, zit er volgens de gemeente in dat bij beëindiging van externe inhuur de gemeente geen (meerjarige) werkloosheidsuitkering hoeft te betalen. De gemeente is namelijk eigen risicodragers voor deze uitkering²⁴.

4.3.3 Besluitvormingsproces

De in deze paragraaf opgenomen reconstructie van het (besluitvormings)proces bij externe inhuur is gebaseerd op de gevoerde gesprekken met medewerkers en managers van de gemeente Maastricht.

Op vragen van de rekenkamer aan de gemeente over de controle op de effectiviteit van beleid en de naleving van (besluitvormings)procedures heeft de gemeente erop gewezen dat in dat verband ook naar de zogenaamde 'soft controls' moet worden gekeken. Soft controls zijn alle niet-tastbare factoren die het gedrag van de werknemers beïnvloeden en die kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de gestelde organisatiedoelen en het managen van risico's.

²³ Uit het memo "Richtlijnen voor inhuur personeel", vastgesteld op 20 juni 2022 door het gemeentelijke directieteam, bestaande uit de gemeentesecretaris en de directeur Stadsontwikkeling & Economie, de directeur Bedrijfsvoering & Dienstverlening en de directeur Sociaal. Bijgevoegd als bijlage F.

²⁴ Raadsinformatiebrief van 19 november 2020 over externe inhuur.

Uit de gevoerde vraaggesprekken valt af te leiden dat de besluitvorming over de inzet van externe inhuur standaard als volgt verloopt.

Teammanager staat centraal bij besluiten over externe inhuur

Het is de (team)manager die, met inachtneming van de gemeentelijke mandaatregeling, bevoegd is om een besluit te nemen over externe inhuur. Als zich binnen de gemeente, bij een al dan niet zelfstandig organisatieonderdeel²⁵, een situatie voordoet waarbij externe inhuur aan de orde kan zijn, dan mag de (team)manager hierover een beslissing nemen. De eerste vraag die daarbij wordt beantwoord, is of die arbeidskracht wel of geen deel moet gaan uitmaken van de gemeentelijke hiërarchie.

Opnemen in gemeentelijke hiërarchie

Het inhuren van externe arbeidskracht die wordt opgenomen in de gemeentelijke hiërarchie, is aan de orde als het wenselijk is dat de gemeente aanwijzingen kan geven over de (wijze van) uitvoering van de werkzaamheden door de arbeidskracht. Bij deze inhuur vervult de gemeente, hoewel zij in formele zin geen werkgever is van die arbeidskracht, feitelijk het gezag uit over die externe arbeidskracht en heeft de externe arbeidskracht een inspanningsverplichting. Dan is sprake van externe inhuur.

Niet opnemen in gemeentelijke hiërarchie

Het inzetten van externe arbeidskracht die niet wordt opgenomen in de gemeentelijke hiërarchie is aan de orde als het gaat om personen die een advies- of onderzoeksopdracht uitvoeren. De gemeente sluit dan een overeenkomst van opdracht met de opdrachtnemer en stuurt in dat geval niet op de inzet van de specifieke capaciteit en/of het functioneren, maar op resultaatafspraken. Hierbij is geen sprake van het werken onder leiding en toezicht van de gemeente. De gemeente vervult dan ook geen werkgeversrol. De ingehuurde arbeidskracht is verantwoordelijk voor het behalen van het afgesproken resultaat binnen het afgesproken tijdsplan. De gemeente is in deze situatie uitsluitend opdrachtgever en er is dan ook geen sprake van externe inhuur.

Reconstructie besluitvormingsproces externe inhuur

Het besluit om eventueel over te gaan tot externe inhuur door de (team)manager kan alleen op basis van de eerdergenoemde redenen: piek, ziek, specifiek of flexibele schil. De (team)manager beoordeelt of de dienstverlening van de organisatie-eenheid aan burgers en bedrijven (onaanvaardbaar) in het gedrang kan komen of dat bepaalde beleidsdoelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden.

Als de (team)manager concludeert dat het noodzakelijk is om extra arbeidskracht aan te trekken die onderdeel gaat uitmaken van de gemeentelijke hiërarchie, dan wordt door hem

²⁵ Zie artikel 1 van de Financiële verordening gemeente Maastricht 2021: Een organisatieonderdeel is een zelfstandig organisatieonderdeel binnen de gemeente Maastricht belast met een functionele taakstelling, dat volgens het sturingsprincipe van integraal management wordt geleid en door middel van een eigen planning en control cyclus wordt beheerst. In 2022 zijn er volgens de website van de gemeente Maastricht de volgende zelfstandige organisatieonderdelen: Sociale Zaken Maastricht Heuvelland; Maastricht Sport; Centre Ceramique; Kumulus; Theater aan het Vrijthof; Natuurhistorisch Museum Maastricht; Expat Centre Maastricht Region.

eerst bekeken of deze arbeidskracht beschikbaar is bij een ander organisatieonderdeel binnen de gemeente. Mocht dat niet het geval zijn dan wordt bezien of het mogelijk is om intercollegiaal arbeidskracht in te lenen, bijvoorbeeld bij een andere (buur)gemeente.

Als externe inhuur noodzakelijk wordt geacht en het personeelsbudget of projectbudget blijkt daarvoor onvoldoende te zijn, dan wordt de beslissing daarover opgeschaald (op grond van de gemeentelijke mandaatregeling) naar een hoger managementniveau. Daar wordt dan een besluit genomen over de externe inhuur en het beschikbare budget.

Als er binnen het bestaande personeelsbudget van zijn organisatie-eenheid voldoende financiële ruimte aanwezig is, treedt de (team)manager in overleg met de adviseurs van de afdeling P & O en de afdeling Financiën. De adviseur P & O controleert of binnen de gemeente formatieve ruimte aanwezig is. De adviseur Financiën toetst of er budget (formatie-investerings- project- of exploitatiebudget) aanwezig is. Bij instemming van de adviseurs van de afdeling P & O en de afdeling Financiën met het voorgenomen besluit wordt eerst MOVE, het mobiliteitscentrum van de gemeente, ingeschakeld. MOVE²⁶ gaat na, op basis van een door de (team)manager opgestelde opdrachtformulering of een functieomschrijving, of er binnen de gemeente geschikte kandidaten zijn. Als dat zo is, wordt deze kandidaat ingeschakeld om de werkzaamheden te verrichten. Als MOVE geen geschikte interne kandidaat vindt, dan zet de adviseur P & O of de (team)manager de vraag naar externe inhuur uit bij een partij met wie door de gemeente een raamcontract is gesloten. Als deze partij één of meerdere kandidaten kan leveren dan wordt, na een positieve beoordeling van het curriculum vitae en de eventuele motivatiebrief door de (team)manager, de kandidaat uitgenodigd voor een gesprek met de (team)manager en de adviseur P & O. Als dat gesprek positief verloopt, wordt voorgesteld om met elkaar in zee te gaan. Dat wil zeggen dat een overeenkomst wordt opgesteld door de afdeling P & O waarin de voorwaarden worden vastgelegd.

Indien een raamcontractpartij geen geschikte kandidaat kan leveren dan komen ook andere partijen in beeld en wordt, met inschakeling van de afdeling inkoop- en aanbesteding, een inkoop- en aanbestedingsproces opgestart. Als de aanbesteding geschikte kandidaten oplevert, volgt een gesprek met deze kandidaat en volgt een procedure zoals hiervoor omschreven bij de kandidaat die is aangedragen door een raamcontractpartij.

Aan de afdeling P & O en de afdeling Financiën wordt gemeld wat door de (team)manager is afgesproken. Dit wordt centraal geregistreerd. Controle op de werkzaamheden, de geleverde prestaties alsmede de budgetbewaking behoren tot de taken van de (team)manager. Daarbij geldt dat ook de afdeling Financiën periodiek controleert of de kosten van externe inhuur binnen de begroting van de organisatie-eenheid blijven. Ook toetst de (team)manager periodiek of extern ingehuurde arbeidskracht kan worden "omgeklapt" naar een vast dienstverband.

²⁶ MOVE heeft ten doel het verhogen van de horizontale en verticale mobiliteit (beweeglijkheid in het werk en flexibele inzetbaarheid) van de medewerkers van de gemeente. Naast de begeleiding van boventallige medewerkers richt het mobiliteitscentrum zich vooral op het versterken van de interne mobiliteit. Hiervoor worden diverse instrumenten ingezet op het gebied van talent- en competentieontwikkeling en wordt ook gekeken naar mogelijkheden in andere gemeentelijke organisaties en andere sectoren.

Kwaliteit

Voor wat betreft de toetsing van de externe inhuur op kwaliteitscriteria geldt dat deze toetsing in de praktijk plaatsvindt door de manager. De kwaliteitscriteria zijn volgens de gemeente (veelal) gebaseerd op de door de gemeente opgestelde functiebeschrijvingen voor gemeentelijke functies waarin criteria zijn vastgelegd voor een correcte beroepsuitoefening.

Omdat over de periode 2017 tot en met 2021 geen sprake was van schriftelijk vastgelegd beleid voor externe inhuur, is het de vraag hoe de eenheid van werken volgens het in de praktijk ontwikkelde kader in die periode is geborgd. De gemeente heeft in antwoord op die vraag in de gesprekken met de rekenkamer aangegeven dat de uniformiteit werd bereikt omdat "de afgesproken procedures" verplicht moesten worden gevolgd en dat op de naleving daarvan periodiek interne controles worden uitgevoerd. Dit betekent volgens de gemeente dat de (centrale) afdelingen P&O en Financiën altijd gekend zijn in besluiten tot externe inhuur. Als voorgenomen besluiten van een (team)manager niet strookten met "het beleid" dan had de medewerker van P & O of van Financiën de plicht zijn manager daarover in te lichten. Door de onderlinge afstemming in het gemeentelijke managementteamoverleg werd de eenheid van beleid geborgd, aldus de gemeente.

4.3.4 Grip op omvang en kosten van externe inhuur

Maastricht heeft - enkele uitzonderingen daargelaten²⁷ - geen separaat budget voor externe inhuur, centraal noch decentraal. In de begroting zijn geprognosticeerde bedragen voor externe inhuur dan ook niet vermeld. Externe inhuur moet in beginsel volledig betaald worden uit de goedgekeurde (personeels)budgetten die per beleidsveld in de begroting zijn opgenomen.

In sommige situaties kunnen, als daar vooraf in is voorzien, de kosten van externe inhuur worden bekostigd uit:

1. projectbudgetten;
2. subsidies;
3. inkomsten uit projecten;
4. schadevergoedingen/verzekeringssuitkeringen (bijvoorbeeld: schade-uitkering bij ongeval)²⁸

In de begrotingen 2017 tot en met 2021 zijn dan ook geen aparte budgetten vastgesteld voor de kosten van externe inhuur, dus ook geen plafonds²⁹.

Op de hoofdregel dat er geen aparte budgetten voor externe inhuur zijn vastgesteld, zijn voor enkele (zelfstandige) organisatieonderdelen uitzonderingen gemaakt. Zij hebben wel een apart budget voor externe inhuur. Het gaat om:

²⁷ Zie verderop in deze paragraaf.

²⁸ Informatie verkregen van de gemeente in reactie op informatieverzoek rekenkamer van 7 juni 2022.

²⁹ Informatie verkregen van de gemeente in reactie op informatieverzoek rekenkamer van 7 juni 2022.

- Organisatieonderdelen waar Maastricht als centrumgemeente optreedt, zoals bij Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (SZMH)³⁰. Hier is gekozen voor een flexibele schil van maximaal 10% van het personeelsformatiebudget.
- Stadsbeheer³¹. Bij stadsbeheer is gekozen voor een flexibele schil van maximaal 9% van het personeelsformatiebudget, omdat flexibiliteit gewenst is vanwege de arbeidstijden. Zo worden bijvoorbeeld beladers van de huis-aan-huisinzameling via uitzendbureaus ingehuurd, omdat op die manier de inzetbaarheid en dus de continuïteit kan worden gegarandeerd én kan worden voldaan aan de ARBO-eisen.
- Het team 'Onderzoek en Statistiek'. Dit onderdeel heeft een budget voor externe inhuur om enquêteurs in te zetten voor onderzoeken.
- Theater aan het Vrijthof³²

De rekenkamer heeft onderzocht welke afwegingen ertoe hebben geleid om in beginsel geen aparte budgetten voor externe inhuur vast te stellen. Volgens de gemeente gelden daarvoor de volgende overwegingen.

1. De (team)manager staat centraal in de sturingsfilosofie; deze kan het beste beoordelen of externe inhuur noodzakelijk is met inachtneming van de financiële kaders.
2. De hoogte van het jaarlijkse personeelsformatiebudget wordt gebaseerd op een gemiddeld salaris (salarisschaal 10). Die systematiek bevordert dat er voldoende financiële ruimte ontstaat om eventuele kosten van externe inhuur te dekken.
3. Besluiten over het instellen van aparte budgetten voor externe inhuur zouden door de raad genomen moeten worden en dat is tot nu toe niet gebeurd (met uitzondering van de hiervoor genoemde zelfstandige organisatieonderdelen).
4. Afzonderlijke budgetten zijn lastiger te ramen vanwege de grote mate van onvoorspelbaarheid (de volatiliteit). De kosten voor externe inhuur ontstaan jaarlijks bij wisselende afdelingen/teams.
5. Een vastgesteld budget voor externe inhuur zou een prikkel kunnen zijn om het budget (volledig) te benutten.

4.3.5 Sturing op macroniveau op de kosten van externe inhuur

Voor de gemeentelijke organisatieonderdelen waar geen apart budget voor de kosten van externe inhuur is vastgesteld, geldt dat de kosten voor externe inhuur in beginsel³³ moeten worden bekostigd uit het formatiebudget van dat organisatieonderdeel. Dat betekent dat als er ruimte is in het normformatiebudget, als gevolg van onderbezetting en/of openstaande vacatureruimte, deze benut kan worden voor externe inhuur.

Er wordt gestuurd op de **totale** kosten van het personeelsformatiebudget, niet op de afzonderlijke 'componenten' - loonkosten en kosten externe inhuur - van de personeelsformatiebudgetten. Centrale sturing op én binnen het personeelsbudget is complex, omdat de besluiten over externe inhuur genomen worden door de afzonderlijke

³⁰ Sociale Zaken Maastricht Heuvelland is de regionale sociale dienst (een gemeenschappelijke regeling voor de gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet) van vijf gemeenten in Zuid-Limburg: Maastricht, Gulpen-Wittem, Meerssen, Vaals en Valkenburg a/d Geul. Inwoners van die gemeenten kunnen daar terecht voor ondersteuning en vragen op het gebied van inkomen, werk en schulden.

³¹ Het organisatieonderdeel "stadsbeheer" is belast met het totale beheer van de stad. Het gaat daarbij o.a. om straatreiniging, huisvuilinzameling, bomen onderhoud, asfalt, rioleringen, bestratingen, flora en fauna etc.

³² Raadsinformatiebrief 19 november 2020.

³³ Zie voor andere bekostigingsmogelijkheden: **paragraaf 4.3.4.**

(team)managers en de kosten voor zowel het vaste personeel als de externe inhuur - in beginsel - uit het personeelsbudget moeten worden bekostigd.

Op macroniveau geldt dat de totale uitgaven aan externe inhuur in enig jaar het resultaat zijn van alle decentraal genomen beslissingen over externe inhuur. De som van alle decentraal genomen besluiten bepaalt het macroresultaat. En niet omgekeerd: er is geen macrobudget dat de grens aangeeft waarbinnen op decentraal niveau besluiten genomen kunnen worden.

De centrale sturing op de externe inhuur leidt tot een interessante waarneming. Enerzijds geldt dat inhuurbeslissingen decentraal worden genomen, mits passend binnen de beschikbare decentrale personeelsbudgetten. Ook geldt dat de som van alle decentraal genomen externe inhuurbeslissingen binnen het macrobudget moet blijven.

Anderzijds is met de eind 2021 centraal genomen beslissing tot “omklappen” in 2022 een reductie van € 2 miljoen op het macrobudget van flexibel naar vast personeel in één jaar tijd gerealiseerd (zie paragraaf 4.2).

De rekenkamer heeft aan de hand van de vraaggesprekken en uit de stukken niet kunnen opmaken dat binnen de gemeente een objectieve kwantitatieve beslisregel bestaat die aangeeft wanneer eigen personeel beter kan worden ingezet in vergelijking met externe inhuur en omgekeerd.

4.4 Verantwoording aan de raad

Het college van B en W rapporteert over externe inhuur aan de hand van de P en C cyclus aan de raad³⁴. Uit de mondelinge en schriftelijke vragen van de raad over externe inhuur kan afgeleid worden dat de rapportages van het college van B en W over externe inhuur in beperkte mate voldoen aan de wensen van de raad. Voor een deel hangt dit samen met de werkwijze om vooraf (vrijwel) geen separate budgetten vast te stellen voor externe inhuur, zodat de budgetbesteding niet aan de hand daarvan gevolgd worden. Het gevolg is dat de raad additionele vragen stelt om die gewenste duidelijkheid te krijgen.

Uit de gestelde vragen blijkt dat voor de raad niet duidelijk is:

- wat de bereikte doelen zijn ten opzichte van de beoogde doelen;
- wat de feitelijke kosten ten opzichte van de geraamde kosten zijn;
- of wel of geen sprake is van verdringing;
- of er evaluaties zijn van het externe inhuurbeleid.

³⁴ Artikel 6 Financiële Verordening gemeente Maastricht:

1. Het college informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente.

2. Bij de eerste rapportage zal bij de kaderbrief een uitvoeringsbeeld worden gepresenteerd op majeure (financiële) afwijkingen.

3. De tweede rapportage (bestuursrapportage) gaat in op majeure afwijkingen zowel wat betreft de lasten, baten, de beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De inrichting van de tweede rapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. Bij de tweede rapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van de programma's groter dan € 100.000 toegelicht.

De rekenkamer noemt in dit verband de raadsmotie van 14 juli 2021 over bezuiniging op externe inhuur en de raadsinformatiebrief van 19 november 2020 in antwoord op raadvragen. In beide raadsstukken is een overzicht van en toelichting op het beleid gegeven. Buiten deze twee raadsstukken is er vóór midden 2022 geen overzicht van het beleid met betrekking tot externe inhuur voorhanden. De initiatieven en vragen van de raad om te komen tot een kaderstelling geven aan dat de raad hier wel behoefte aan heeft.

Ook bij externe inhuur moeten -uiteraard- de vigerende aanbestedingsregels worden gevolgd.

De controlerend accountant heeft over de jaren 2017 tot en met 2021 inhoudelijke opmerkingen gemaakt over de naleving van de aanbestedingsregels bij externe inhuur en daarbij ook concrete verbeterpunten aangegeven. In de loopt van de tijd worden de bewoordingen van de accountant om te komen tot verbeteringen steeds nadrukkelijker.

4.5 Ontwikkelingen na de onderzoeksperiode

Op 20 juni 2022 is door het gemeentelijk directieteam, bestaande uit de gemeentesecretaris, de directeur Stadsontwikkeling en Economie, de directeur bedrijfsvoering en dienstverlening en de directeur Sociaal, een memo met als titel "Richtlijnen voor inhuur personeel" vastgesteld. Dit memo wordt ambtelijk ook wel aangeduid als "inhuurprotocol" en bevat een overzicht van kaders en richtlijnen die de gemeente hanteert bij het inhuren van arbeidskrachten³⁵.

Eerder is vastgesteld dat het externe inhuurbeleid van de gemeente nauwelijks is vastgelegd. Met het vaststellen van het inhuurprotocol op 20 juni 2022 is naar het oordeel van de rekenkamer tenminste een begin van vastlegging van het beleid gemaakt. Verbetering van deze vastlegging is op onderdelen mogelijk en ook noodzakelijk, omdat uit het inhuurprotocol onder andere niet duidelijk blijkt wie de verschillende (voorgenomen) externe inhuurbesluiten toetst (bijvoorbeeld op relevantie, macrobudget, resultaat, afrekening) en wie rapporteert over de resultaten in het kader van de budgetverantwoording. Dit kan eventueel ook decentraal (bijvoorbeeld op afdelingsniveau) worden belegd, maar dat veronderstelt dan wel het bestaan van centrale richtlijnen, centrale criteria, een heldere besluitvormingsstructuur met betrekking tot aanvraag en afrekening. Aanbevolen wordt om daarin te gaan voorzien. Voor een overzicht van mogelijke aan te brengen wijzigingen in het inhuurprotocol wordt verwezen naar bijlage H.

³⁵ Het inhuurprotocol van 20 juni 2022 is bijgevoegd als bijlage F.

4.6 Vaststellingen RKM m.b.t. beleid externe inhuur

Samenvattend stelt de rekenkamer ten aanzien van het Maastrichtse beleid voor externe inhuur het volgende vast.

- er is nauwelijks uitgeschreven beleid
- er is geen uitgeschreven besluitvormingsproces
- er zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar over de omvang van de externe inhuur van zzp-ers, waardoor de werkelijke hoogte en samenstelling van de uitgaven aan externe inhuur onbekend blijft.

5. Praktijk inhuurproces

5.1 Inleiding

Het beeld van een (zeer) beperkte vastlegging van het externe inhuurbeleid, in combinatie met de door de gemeente in de vraaggesprekken geschetste feitelijke procedures, waaronder de zogenaamde soft controls, heeft de rekenkamer op twee manieren aan de praktijk getoetst.

1. Aan de hand van documenten en vraaggesprekken zijn de percepties van medewerkers die betrokken zijn bij het inhuurproces getoetst. Er zijn met acht medewerkers (vraag) gesprekken gevoerd (paragraaf 5.2).
2. Er is een toets uitgevoerd op de praktijk van elf praktijkgevallen van externe inhuur (paragraaf 5.3).

Ook heeft de rekenkamer een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces over de inhuur³⁶ van de interim-directeur Sociaal Domein in 2020³⁷.

In de eerdergenoemde discussies in de raad over de inhuur van de interim-directeur Sociaal Domein ging het namelijk onder meer over de vraag wie bevoegd was om daarover besluit en te nemen en hoe de afstemming met en de interactie tussen de top van de ambtelijke organisatie en het college is verlopen.

De rekenkamer heeft onderzocht wat de geconstateerde knelpunten zijn geweest in dat besluitvormingsproces, hoe de 'checks and balances' geregeld zijn in de top van de organisatie, wat de positie van het college daarbij is geweest en tot welke aanpassingen in beleid en gemeentelijke regelgeving dat heeft geleid.

5.2 Uitkomsten vraaggesprekken over externe inhuur in de praktijk

In de verschillende vraaggesprekken met de medewerkers is vaak genoemd dat in de praktijk bepaalde uitgangspunten, criteria en besluitvormingsprocedures van toepassing zijn en dat deze bij de managers bekend (verondersteld mogen) zijn. Dat zou er volgens de gemeente mede toe hebben geleid dat sprake is van een bepaalde mate van eenheid in de uitvoering van het beleid. Volgens de gemeente is het basisuitgangspunt dat de dienstverlening aan burgers en bedrijven (altijd) doorgang moet vinden, bij de managers algemeen bekend.

³⁶ De inhuur van de interim-directeur Sociaal Domein valt strikt genomen wellicht niet onder de definitie van externe inhuur. Want dan zou de interim-directeur in de gemeentelijke hiërarchie moeten zijn opgenomen.

³⁷ Deze reconstructie is ook aan de orde geweest in het gesprek met de commissie Begroting en Verantwoording van de gemeenteraad.

Een kort overzicht van de gang van zaken bij de inhuur van de interim-directeur Sociaal Domein is aangehecht als bijlage C.

Dat geldt ook voor de notie dat slechts in geval van 'ziek, piek of specifiek' in beginsel extra capaciteit kan worden ingezet en dat de kosten daarvan (in beginsel) ten laste komen van het personeelsbudget van het betreffende organisatieonderdeel.

In de gesprekken is gemeld dat in de praktijk zekere procedures zijn gevolgd. En ook is daarbij gemeld dat ten behoeve van de jaarlijkse accountantscontrole van de jaarrekening, de gemeente een interne audit uitvoert op de externe inhuurdossiers. Het daarvoor gebruikte interne controleprotocol meldt onder andere dat er gecontroleerd wordt of een extern inhuurdossier compleet en van begin tot einde 'volgbaar' (dixit gemeente) is, of de juiste procedures zijn gevolgd en of alle vereiste documentatie aanwezig is in het dossier.

5.3 Uitkomsten elf cases

Om te bezien of en hoe aan de gereconstrueerde werkwijze in de praktijk uitvoering is gegeven, heeft de rekenkamer aan de hand van een dossierstudie elf praktijksituaties beoordeeld.

De volgende punten zijn getoetst:

- Criteria (piek, ziek specifiek) genoemd?
- Budgetraming aanwezig?
- Conclusies overleg met afdeling P & O en de afdeling Financiën vastgelegd?
- Marktanalyse c.q. -verkenning aanwezig?
- (Raam)contract aanwezig?
- Opdracht c.q. prestaties helder?
- Juiste persoon (tekenings)bevoegd?
- Eindresultaten: gecheckt en vastgelegd?
- Feitelijke besteding budget?
- Afrekening aanwezig?

De gemeente heeft geen (ict-)systeem waarmee (uniforme) vastlegging van alle relevante documentatie en informatie van elke externe inhuurcasus plaatsvindt. Dat betekent dat in de geselecteerde elf dossiers de door de rekenkamer gevraagde informatie door de desbetreffende managers is verzameld, voor zover aanwezig, en aangeleverd.

De rekenkamer stelt vast dat de gevraagde informatie over de hiervoor genoemde punten in alle dossiers summier of niet aanwezig is. In generieke zin is het de facto onmogelijk om uit de dossiers genoemde beleidsrelevante informatie te halen.

Met de mondelinge toelichting van medewerkers in aanvulling op de dossiers ontstond het volgende ruwe beeld.

- In geen van de aangeleverde dossiers zijn de conclusies van het (voor)overleg, marktverkenningen of budgetramingen opgenomen.
- De drie criteria (ziek, piek, specifiek) voor externe inhuur zijn vermeld in zeven van de elf dossiers.

- De door de gemeente geschetste werkwijze (overleg met Financiën en P en O) is niet expliciet terug te vinden in de dossiers. Indien gebruik wordt gemaakt van raamcontracten, is dat in vijf van de elf dossiers vermeld. In die dossiers wordt de omschrijving van de uit te oefenen functie c.q. de werkzaamheden (opdracht/prestaties) in algemene termen genoemd.
- Tekenbevoegden worden vermeld in zes van de elf dossiers.
- Beoordeling (evaluatie) van het eindresultaat is in één van de elf dossiers aanwezig.
- Opgaaf van de feitelijke besteding van het budget is in drie van de elf dossiers aanwezig.
- Afrekeningen zijn aanwezig in zeven van elf dossiers.

Het dossieronderzoek bevestigt het eerdere beeld dat de vastlegging van de gevolgde procedures gebrekkig is. Uit het dossieronderzoek blijkt dat relevante informatie over doel, duur en resultaat van externe inhuur niet adequaat is vastgelegd of van (te) matige kwaliteit om beleidsevaluaties op te baseren. De standaardisatie is erg gebrekkig.

5.4 Verbetermaatregelen naar aanleiding van casus interim-directeur Sociaal Domein

In de raadsvergadering van 6 april 2021 meldt het college van B en W dat bij de inhuur van de interim-directeur Sociaal Domein grote fouten zijn gemaakt en dat herhaling van die fouten niet gewenst is. Procedures zullen tegen het licht gehouden worden, zo kondigt het college aan.

De rekenkamer heeft gevraagd naar de status van de verbetermaatregelen. Hierop meldt de gemeente dat drie procedures inmiddels tegen het licht gehouden zijn en hebben geleid tot:

- vaststelling van het inhuurprotocol 2022;
- aanpassing van de 'Regeling budgethouderschap'; en
- aanpassing van de regeling 'Mandaat inkoop en aanbestedingen'.

Op vragen van de rekenkamer over de effectiviteit van de voornoemde besluiten over de vastlegging en aanpassing van de procedures wordt gemeld om, behalve naar de stukken zelf, vooral ook naar de zogenaamde 'soft control' te kijken: "Het is onze overtuiging dat je alles in een regeling kunt vastleggen, maar wanneer mensen zich er niet aan houden, heb je geen resultaat. Vandaar dat wij in het intakegesprek een beroep hebben gedaan om in uw onderzoek ook aandacht te besteden aan de zgn. soft control. 'Soft control' heeft te maken met bewustzijn, een cultuur van aanspreken en transparantie, investeren in leiderschap en het gezamenlijk delen van dilemma's wanneer je wel en niet gebruik maakt van mandaat"³⁸.

³⁸ Reactie 19 januari 2023 van gemeente in antwoord op verzoek om informatie van de rekenkamer.

In de gevoerde vraaggesprekken is, vanwege de zeer beperkte schriftelijke vastlegging van beheer en beleid met betrekking tot externe inhuur door de Rekenkamer ook nadrukkelijk ingegaan op deze soft controls.

In de raadsvergadering van 6 april 2021 meldt de wethouder onder meer: “het is van belang bij het inhuren van een externe, om afspraken te maken over een eindresultaat en de totstandkoming daarvan. Dit zijn momenten waar het college en eventueel de raad betrokken dienen te worden en bijgestuurd kan worden”. En: “Het college concludeert dichter op het proces te moeten zitten om meer te kunnen sturen”.

De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd of dit inmiddels is gebeurd. De gemeente antwoordt (nu) terughoudender dan de toenmalige wethouder destijds in de raad: “De opmerking van wethouder Krabbendam had louter betrekking op deze specifieke casus³⁹ en was geen toezegging in algemene zin”. En: “In de raadsvergadering van 6 april 2021 heeft wethouder Krabbendam aangegeven, dat het van belang is bij het inhuren van een externe om afspraken te maken over een eindresultaat en de totstandkoming daarvan. Dat zijn momenten waarop het college en eventueel de raad betrokken dienen te worden en bijgestuurd kan worden. Doet zich zo'n situatie vaak voor in de praktijk? Nee, bij hoge uitzondering is hiervan sprake. Wanneer? Als sprake is van het toepassen van art. 3 van de Mandaatregeling 2010⁴⁰ Het mandaat van de mandaathouder is immers begrensd ⁴¹”.

Het lijkt er op dat het college thans geen reden meer ziet om additionele maatregelen te treffen om de door de raad ongewenste gang van zaken, zoals die zich heeft voorgedaan bij de inhuur van de interim-directeur Sociaal Domein, te voorkomen.

In diezelfde raadsvergadering is ook aan de orde geweest dat destijds (18 februari 2021) de portefeuillehouder en het college van B en W niet op de hoogte waren van het totaalbedrag dat de gemeentesecretaris eerder had afgesproken met de interim-directeur Sociaal Domein en dat nog overuren gedeclareerd konden worden. Zo liepen de kosten afgerond op tot € 250.000 voor zes maanden werk. Het college van B en W meldde aan de raad zeer ontstemd te zijn. De beslissing van de gemeentesecretaris viel volgens het college binnen de letter van het mandaat. Het was echter, volgens de portefeuillehouder, bij een politiek gevoelig onderwerp als het Verbeterplan Sociaal Domein, beter geweest als vooraf instemming van het college was gevraagd om de politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Dat was niet gebeurd.

De portefeuillehouder verwijst in zijn reactie naar het vier-ogen-principe. De kern van dit principe is dat voor een bepaalde handeling de instemming van twee functionarissen (in plaats van één) nodig is, ter voorkoming van fraude of misstanden.

³⁹ Bedoeld wordt de casus van de interim-directeur Sociaal Domein.

⁴⁰ Artikel 3 van de mandaatregeling bepaalt dat de mandaathouder een zaak/beslissing ter besluitvorming voorlegt aan het college als bij die zaak het beleid van het college is betrokken.

⁴¹ Uit: verslag van de extra fysieke raadsvergadering van 6 april 2021.

De rekenkamer merkt hierbij op dat het vier-ogenprincipe niet per se gerelateerd hoeft te worden aan een ambtelijk hogere functionaris, dat is voor de gemeentesecretaris namelijk onmogelijk, maar dat het principe ook toegepast kan worden door bijvoorbeeld een (mede-) directeur een oordeel te laten geven. De kern van het vierogen principe is immers dat twee functionarissen/personen in beginsel onafhankelijk van elkaar een oordeel geven over een casus.

In de casus van de interim-directeur Sociaal Domein is niet aan het vier-ogen-principe voldaan. Ook is de casus niet voorgelegd aan het college zoals op grond van de Mandaatregeling 2010 wel had gemoeten.

In de raadsinformatiebrief van 2 november 2021⁴² is aangegeven dat ook de mandaatregeling zal worden bekeken en waar nodig aangepast voor de inkoop op het hoogste niveau: “Ook de mandaatregeling zal worden bekeken en waar nodig aangepast. Onderzocht wordt of en zo ja welke rol het college wil hebben bij inkopen door de directie”. Desgevraagd meldt de gemeente dat herijking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gepland staat voor Q2/Q3 2023. “Of het college bij inkopen door de directie een rol wil hebben (en zo ja welke) wordt daarbij onderzocht”.

Het is de indruk van de rekenkamer dat het college (c.q. de toenmalig wethouder) destijds richting de raad robuuste verbeterlagen heeft voorgesteld, ook voor het hoogste niveau (gemeentesecretaris in wisselwerking met het college), maar dat deze nu door het college beperkter worden geïnterpreteerd en opgepakt. En dat tegen die achtergrond verduidelijking, ook voor wat betreft bijvoorbeeld het vier-ogenprincipe op het hoogste niveau, mogelijk en wenselijk is. Er zijn enkele initiatieven tot verbeteringen opgepakt en in gang gezet. Het is zaak het momentum vast te houden en de ambitie zoals uitgesproken door de (toenmalige) wethouder, om het college in voorkomende gevallen ook een duidelijke plaats te geven in het proces, ook te materialiseren. En dat begint met de onderkenning door het college dat beleid voor externe inhuur wenselijk is.

⁴² Pagina 3 van die raadsinformatiebrief

6.

Conclusies

Op basis van de bevindingen uit hoofdstukken 4 en 5 komt de rekenkamer in dit hoofdstuk tot conclusies. De beantwoording van de afzonderlijke onderzoeksvragen is meer in detail opgenomen in bijlage 1.

Conclusie 1. Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kan niet worden vastgesteld

Doeltreffendheid

De rekenkamer heeft de doeltreffendheid van het beleid niet kunnen vaststellen, omdat er de facto geen objectief beleid is vastgesteld.

Er is –in de onderzochte periode- nauwelijks beleid vastgesteld over externe inhuur. Er is wel een sturingsleidraad die in algemene zin de kaders beschrijft waarbinnen resultaten moeten worden gerealiseerd. Deze sturingsleidraad is echter niet duidelijk en bevat onvoldoende richtinggevende kaders voor het management.

Doelmatigheid

Noch het college noch de raad heeft op centraal niveau inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van externe inhuur.

Bij doelmatigheid gaat het om de relatie tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (doelmatigheid van de beleidsprestaties). Omdat concreet geformuleerde doelstellingen, effecten, indicatoren en adequate registratie van (de uitgaven aan) externe inhuur ontbreken, is het niet mogelijk om de doelmatigheid vast te stellen.

Conclusie 2. De totale uitgaven aan externe inhuur zijn niet bekend.

De gemeente heeft geen exact inzicht in de totale uitgaven aan externe inhuur, omdat de uitgaven voor de inhuur van zzp-ers (die kwalificeren als externe inhuur) niet op centraal niveau worden bijgehouden.

Omdat de gemeente niet exact kan aangeven hoe hoog de uitgaven aan zzp-ers over de betreffende jaren zijn geweest, kunnen de totale uitgaven aan externe inhuur daardoor niet als basis dienen voor een intergemeentelijke vergelijking. Wordt ondanks deze beperking toch een vergelijking gemaakt met andere 100.000+ gemeenten, dan scoort Maastricht in die vergelijking beter dan het gemiddelde (12,2% -excl. ZZP-ers- t.o.v. 14%).

Conclusie 3. Er bestaat een in de praktijk ontwikkelde standaard werkwijze

Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat in de praktijk wel zekere routines en standaarden worden gehanteerd die als beleidspraktijk kunnen worden gekwalificeerd. Deze in de praktijk gehanteerde standaardwerkwijze is door de rekenkamer getoetst. Op basis van de dossierstudie en de vraaggesprekken kon niet worden vastgesteld of in de praktijk ook eenduidige uitgangspunten, criteria (bijvoorbeeld ten aanzien van maximum-uurtarief) en prestatie-indicatoren zijn gehanteerd bij externe inhuur.

De gemeente hanteert in haar HR-beleid als uitgangspunt dat de vaste werkzaamheden moeten worden verricht door medewerkers met een vast dienstverband. In situaties waarbij sprake is van ziekte, een piek in de uit te voeren werkzaamheden of gebrek aan specifieke deskundigheid, geldt het uitgangspunt dat de gemeentelijke dienstverlening onverminderd doorgang moet vinden. Door de gemeente is gesteld dat dit uitgangspunt bekend is bij alle (team)managers die binnen de gemeentelijke organisatie de beslissing nemen over externe inhuur en dat door de (team)managers ook zo wordt gehandeld. De rekenkamer heeft uit de vraaggesprekken met de gemeente, de bestudeerde documenten en de dossierreview de indruk gekregen dat in de praktijk ook zo gehandeld wordt.

Conclusie 4. Er is geen vastgesteld besluitvormingsproces

De gemeente beschikt niet over een vastgesteld besluitvormingsproces, waarin onder andere de in acht te nemen interne afstemmingsprocedures, waaronder het vier-ogenprincipe, opgenomen.

Het bestaan van een objectief kader stroomlijnt de besluitvorming van de externe inhuur. De gemeente heeft aangegeven geen overzicht van het besluitvormingsproces, waarin ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bij het proces betrokken personen worden vermeld aan te kunnen leveren en ook dit proces niet te kunnen reconstrueren, omdat dan - volgens de gemeente - het risico bestaat dat dit leidt tot een niet gedegen en niet uniforme beschrijving. Maar ook om niet de schijn te wekken dat de gemeente wel zou beschikken over een beschreven proces.

Conclusie 5. Bekostigingssystematiek: in beginsel geen aparte budgetten

In de begroting zijn, enkele uitzonderingen daargelaten, geen aparte budgetten opgenomen voor externe inhuur. De kosten van externe inhuur moeten in beginsel ten laste worden gebracht van de personeelsformatiebudgetten. Gelet op onder andere het gegeven dat de kosten voor externe inhuur jaarlijks bij wisselende teams/afdelingen ontstaan, is de gekozen systematiek te verdedigen.

Uitgangspunt is dat de teammanager het beste kan beoordelen of externe inhuur noodzakelijk is en bekostigd kan worden uit het voor zijn team vastgestelde personeelsbudget. Voor een aantal organisatieonderdelen, die om diverse redenen stelselmatig behoefte hebben aan externe inhuur, is wel een apart budget voor externe inhuur vastgesteld.

Conclusie 6. Het college kan indirect sturen op de kosten van externe inhuur

Het college kan aan de hand van de (door de raad) vastgestelde personeelsformatiebudgetten indirect sturen op de kosten van externe inhuur.

De huidige systematiek om geen aparte budgetten voor externe inhuur vast te stellen, lijkt geen belemmering te zijn voor de sturing op de omvang van de kosten van externe inhuur (via de sturing op de totale kosten van de afzonderlijke personeelsformatiebudgetten). Als zou blijken dat externe inhuur voor een team/afdeling tot gevolg zou hebben dat het personeelsformatiebudget wordt overschreden, dan moet de (team)manager de voorafgaande goedkeuring van de directie verkrijgen. De mandaatregels, het vierogenprincipe en de interne controlemechanismen moeten ervoor zorgen dat de kosten van externe inhuur de vastgestelde (personeelsformatie)budgetten niet te boven gaan. Interne controle op de omvang van externe inhuur en mogelijk overschrijding van vastgestelde budgetten vindt plaats door de afdeling Financiën.

De som van vele decentraal -door de (team)managers- genomen besluiten over externe inhuur, bepaalt uiteindelijk de totale besteding aan externe inhuur. En niet omgekeerd. Er is immers geen macrobudget voor externe inhuur dat de grens aangeeft waarbinnen op decentraal niveau besluiten genomen kunnen worden. Er zijn alleen decentrale budgetten.

Conclusie 7. De verantwoording over externe inhuur aan de raad is op onderdelen niet duidelijk

De twee tussentijdse rapportages van het college aan de raad zijn -blijkens de vragen die door de raad zijn gesteld- op onderdelen niet duidelijk. In de verantwoording aan de raad hadden, naar het oordeel van de rekenkamer, de bevindingen van de extern accountant over de omissies bij de toepassing van de aanbestedingsregels bij externe inhuur moeten worden opgenomen.

Het college verstrekt aan de raad geen gedetailleerde informatie over onder andere aard en omvang van de externe inhuur. En voor zover die wel wordt verstrekt, wordt die informatie niet gespiegeld aan de beschikbare budgetten of normcijfers. Dat wordt door de raad als een gemis ervaren.

Gevolg is dat de raad aanvullende vragen moet stellen om die gewenste duidelijkheid te krijgen. Onder meer met betrekking tot aard, effecten, ontwikkelingen, uitkomsten van evaluaties. Ook voor een meer onderbouwd standpunt over de gewenste verlaging van de kosten van externe inhuur of het omklappen van externe inhuur naar vast dienstverband is het noodzakelijk over deze informatie te beschikken.

De accountant heeft m.b.t. de aanbestedingsregels voor externe inhuur over de gehele onderzoeksperiode, in steeds nadrukkelijker bewoordingen aangegeven dat de naleving van de aanbestedingsprocedures verbeterd moeten worden. Immers als over de rechtmatigheid van bestedingen twijfels (kunnen) bestaan, kan dat gevolgen hebben voor de wijze waarop

naar doelmatigheid wordt gekeken. Dat is een extra reden om strikter toe te zien op de naleving van de inkoop-en aanbestedingsprocedures.

Conclusie 8. In de casus van de interim-directeur Sociaal Domein is niet voldaan aan het 4-ogen-principe

Bij het verstrekken van de opdracht aan de interim-directeur Sociaal Domein en de daarbij gemaakte financiële afspraken is niet voldaan aan het vierogen principe. Dat heeft ertoe geleid dat er onvoldoende bestuurlijk zicht is geweest op de omvang van de kosten van deze inhuur.

Deze casus is door de ambtelijke organisatie destijds niet integraal voorgelegd aan het college, zoals op grond van de Mandaatregeling 2010 wel had moeten in geval van politiek of bestuurlijk gevoelige punten. Naar aanleiding van vragen van de raad over deze casus heeft de gemeente drie procedures tegen het licht gehouden en dat heeft geleid tot vaststelling van het inhuurprotocol 2022, aanpassing van de 'Regeling budgethouderschap' en aanpassing van de regeling 'Mandaat inkoop en aanbestedingen'.

Deze aanpassingen zijn een verbetering en een aanzet om te komen tot een objectivering van de regels en richtlijnen.

7.

Aanbevelingen

1. Aanbevelingen aan het college van B en W

Aanbeveling 1. Ontwikkel integraal beleid

Externe inhuur kan rationeel zijn. Om die rationaliteit te bevorderen én te objectiveren wordt aanbevolen om beleid met betrekking tot externe inhuur te ontwikkelen. Daarin kan dan worden opgenomen: de gemeentelijk visie, doelstellingen, uitgangspunten, criteria, middelen, gewenste effecten, procedures en bevoegdheden alsmede evaluatiecriteria en -tijdstippen. De Wet Normering Topinkomens, de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties, het arbeidsrecht en het aanbestedingsrecht vormen daarbij het bredere wettelijke kader.

Aanbeveling 2. Leg het besluitvormingsproces schriftelijk vast

Informeer de raad actief over planning, voortgang en resultaat van dit proces.

Aanbeveling 3. Rapporteer over doeltreffendheid en doelmatigheid

Geef de raad periodiek inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het externe inhuur beleid. Essentieel daarbij is de confrontatie tussen voorziene en gerealiseerde prestaties van externe inhuur en tussen voorziene en gerealiseerde kosten voor externe inhuur. Geef de raad daarbij ook inzicht in eventuele afwijkingen van vastgestelde normen.

Aanbeveling 4. Voer een objectieve kwantitatieve beslisregel over externe inhuur in

Het voordeel van externe inhuur is met name gelegen in de flexibiliteit van de duur van de inhuur. Het nadeel is de hogere prijs per tijdseenheid. En omgekeerd uiteraard: bij een vast dienstverband is met name de prijs in het voordeel, maar de lange duur kan een nadeel zijn. De vergelijking ter bepaling van dit omslagpunt kan (mathematisch) worden geobjectiveerd en onderdeel vormen van het beleid, hetgeen de transparantie van de besluitvorming, ten goede komt.

Aanbeveling 5. Voer een norm in voor kosten externe inhuur en pas het principe 'comply or explain' toe

Uit oogpunt van kostenbeheersing kunnen per beleidsveld gedifferentieerde normen worden vastgesteld voor de kosten van externe inhuur (bijvoorbeeld kosten als percentage van teambudget, maximale vergoeding per tijdseenheid e.d.). Deze richtinggevende norm kan worden gehanteerd met toepassing van het principe 'comply or explain'. Met andere woorden: de norm dient toegepast te worden en als dat niet kan, dient toegelicht te worden waarom dat niet mogelijk is.

Aanbeveling 6. Zorg voor een eenduidige en complete administratie en verantwoording van alle categorieën externe inhuur

Met name de zzp-ers dienen ook kwantitatief in beeld gebracht te worden en deel uit te maken van de verantwoording van het college aan de raad over externe inhuur.

Aanbeveling 7. Waarborg naleving aanbestedingsprocedures bij externe inhuur

In de casus van de interim-directeur Sociaal Domein heeft de stadsadvocaat geoordeeld dat, alhoewel de door de gemeente aan de opdracht gegeven kwalificatie ter vaststelling van de te volgen aanbestedingsprocedure niet juist was, de in die casus toegepaste enkelvoudige aanbestedingsprocedure wel rechtmatig was vanwege de spoedeisendheid van de opdrachtverstrekking.

De accountant heeft over de gehele onderzoeksperiode in steeds nadrukkelijker bewoordingen aangegeven dat de naleving van de aanbestedingsprocedures verbeterd moet worden. Na zoveel aanmoedigen is het zaak om hier daadwerkelijk werk van te maken. Aanbevolen wordt om de raad alsnog te informeren over de voortgang en resultaten van deze aanbeveling.

2. Aanbeveling aan de raad

Verzoek het college om beleid m.b.t externe inhuur vast te stellen. Vraag inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het externe inhuurbeleid.

Omvang en kwaliteit van externe inhuur bepalen mede de door de burgers en bedrijven ervaren kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Ook spelen financiële belangen. Het vaststellen van integraal beleid met betrekking tot externe inhuur is wenselijk.

Voorgesteld wordt aan de raad om tegen die achtergrond het college te verzoeken om binnen een zekere termijn integraal beleid te vast te stellen en aan de raad voor te leggen.

8. Bestuurlijke reactie

In een brief van 26 juni 2024 heeft het college van B & W zijn bestuurlijke reactie op het rapport gegeven. Deze brief is bijgevoegd als bijlage I.

9. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het college zich in nagenoeg alle conclusies herkent en het merendeel van de aanbevelingen onderschrijft.

Het college onderschrijft niet de aanbeveling, in de door de rekenkamer beschreven vorm, om de raad periodiek inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het externe inhuurbeleid. De rekenkamer benadrukt dat hij van mening blijft dat het mogelijk en raadzaam is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het externe inhuurbeleid vast te stellen. Het verstrekken van inzicht aan de raad in de doeltreffendheid en doelmatigheid van dat beleid stelt de raad immers in staat om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren. Ook gelet op het belang dat de raad hecht aan het verkrijgen van grip op de hoogte van de uitgaven aan externe inhuur geldt dat de raad met het verkrijgen van dat inzicht daarbij geholpen zou worden.

Bijlage 1

Beantwoording onderzoeksvragen

De hoofdvraag luidt:

In hoeverre is het beleid op het terrein van de externe inhuur over de periode 2017 tot en met 2021 doeltreffend en doelmatig?

Deze hoofdvraag is gesplitst in vijf samenhangende operationele deelvragen:

1. Wat zijn de doelen van de gemeente Maastricht met externe inhuur en worden deze doelen bereikt?
2. Welke gemeentelijk richtlijnen en procedures zijn van toepassing bij externe inhuur en zijn deze ook adequaat?
3. Is geborgd dat volgens de vastgestelde regels⁴³ en procedures wordt gewerkt?
4. Worden de doelen bereikt met de inzet van zo beperkt mogelijke middelen?
5. Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en is dat voor de raad voldoende?

1. Wat zijn de doelen van de gemeente Maastricht met externe inhuur en worden deze doelen bereikt?

- Er is geen beleid vastgesteld en vastgelegd voor externe inhuur waarin een integrale visie, doelstellingen, uitgangspunten, criteria, middelen, effecten, processen en prestatie-indicatoren zijn opgenomen. In het strategisch HR-beleid van de gemeente is evenmin vastgelegd welke doelstellingen met externe inhuur moeten worden bereikt.
- Zonder vastgesteld beleid is er ook geen objectief ijkpunt voor het vaststellen van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.
- Een gemeentebrede systematische evaluatie van doelen en effecten (doeltreffendheid) alsmede de doelmatigheid heeft niet plaats gevonden, zodat niet objectief vastgesteld kan worden of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest.
- In de praktijk blijkt wel dat sprake is van een standaardwerkwijze waarbinnen besluiten genomen moeten worden. Deze werkwijze heeft als belangrijkste doel om de gemeentelijke dienstverlening aan burgers en bedrijven onverminderd te continueren.
- Na de onderzoeksperiode, op 20 juni 2022, is door het gemeentelijk directieteam een memo met als titel 'Richtlijnen voor inhuur personeel' vastgesteld. Dit memo geeft een overzicht van kaders en richtlijnen die de gemeente hanteert bij het inhuren van personeel. Dit memo kan worden gezien als een begin van vastlegging van het beleid ten

⁴³ Onder de 'vastgestelde regels' wordt ook begrepen de door de raad in de begroting vastgestelde ruimte.

aanzien van externe inhuur. Naar het oordeel van de rekenkamer is het mogelijk, wenselijk en noodzakelijk om het memo uit te werken en te vervolmaken.

2. Welke gemeentelijke richtlijnen en procedures zijn van toepassing bij externe inhuur en zijn deze ook adequaat?

Sturingsleidraad van 28 augustus 2020

- Er is een sturingsleidraad van 28 augustus 2020 die volgens de gemeente bij externe inhuur in acht moet worden genomen. Deze sturingsleidraad kan worden gekwalificeerd als een gemeentelijke richtlijn. In deze sturingsleidraad zijn vijf zogenaamde sturingsprincipes opgenomen. Deze zijn in zeer algemene termen beschreven en beogen aan te geven hoe leiding moet worden gegeven en hoe binnen de gemeente de kwaliteit van de werkzaamheden kan worden verbeterd. De status van deze sturingsleidraad is echter onduidelijk, omdat niet duidelijk blijkt wie deze sturingsleidraad heeft vastgesteld, voor wie deze is bedoeld en hoe hierover binnen de gemeente is gecommuniceerd. De gemeente heeft medegedeeld dat de leidraad is bedoeld voor de gehele gemeentelijke organisatie en dat de inhoud daarvan door het gemeentelijke directieteam is gecommuniceerd met de managers en –via onder meer plaatsing op intranet- met de overige medewerkers. De in de leidraad opgenomen toelichting op de sturingsprincipes is op belangrijke onderdelen vaag. Deze leidraad kan naar het oordeel van de rekenkamer dan ook onvoldoende fungeren als richtinggevend kader voor het management.
- De gemeente heeft een standaard werkwijze ontwikkeld waarbinnen de besluiten tot externe inhuur genomen moeten worden.
- Ten aanzien van overige beleidscriteria, zoals bijvoorbeeld prijs, maximum uurtarief, kwaliteitseisen en prestatie-indicatoren, die bij besluiten over externe inhuur en de evaluatie van externe inhuur van belang zijn, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen –wegens het ontbreken van vastgesteld beleid daarover- of deze criteria bestonden en hoe deze zijn toegepast. Deze overige beleidscriteria konden ook niet achterhaald worden op basis van de vraaggesprekken met de gemeente. Daarbij wordt opgemerkt dat in gesprekken de gemeente heeft gemeld er wel op toe te zien dat bij externe inhuur voorschriften uit toepasselijke wet- en regelgeving, zoals inkoop- en aanbestedingsregels en de Wet normering topinkomens, in acht zijn genomen. De rekenkamer merkt hierbij op dat controle op en rapportage over de naleving op de inkoop- en aanbestedingsregels en de Wet normering topinkomens, onderdeel is van de externe accountantscontrole van de jaarrekening.

Geen aparte budgetten voor externe inhuur

- Er zijn geen aparte budgetten voor externe inhuur vastgesteld. Dat geldt niet voor een beperkt aantal organisatieonderdelen, zoals stadsbeheer en het Theater aan het Vrijthof. De belangrijkste door de gemeente genoemde reden om geen aparte budgetten vast te stellen, is de overweging dat de (afdelings/team)manager, die centraal staat in de aansturing, het beste in staat is om te beoordelen of externe inhuur noodzakelijk is. Bovendien is het vaststellen van aparte budgetten lastig vanwege de grote mate van onvoorspelbaarheid. Gebleken is namelijk dat de kosten voor externe inhuur jaarlijks bij wisselende afdelingen/teams ontstaan.

- Voor die afdelingen/teams waarvoor geen aparte budgetten voor externe inhuur zijn vastgesteld, geldt dat de financiële middelen die nodig zijn om de kosten van externe inhuur te dekken uit het jaarlijkse personeelsformatiebudget van de desbetreffende team/afdeling moeten komen. Er is dus voor die situaties geen apart plafond voor de uitgaven aan externe inhuur vastgesteld.

Geen schriftelijk vastgelegde besluitvormingsprocedure

- De gemeente beschikte niet over een schriftelijk vastgelegde besluitvormingsprocedure waarin onder andere de interne afstemmingsprocedures en het 4-ogen principe zijn opgenomen. De rekenkamer heeft de gemeente verzocht om het besluitvormingsproces, inclusief de processen en verantwoordelijkheden binnen het proces, gedetailleerd en schematisch te reconstrueren ten behoeve van het onderzoek. In reactie daarop heeft de gemeente aangegeven dit gedetailleerde stroomschema niet te kunnen aanleveren, vanwege het risico van een niet gedegen en niet uniforme beschrijving, en ook om te voorkomen dat de gemeente de schijn zou wekken dat er binnen de onderzoeksperiode wel sprake was van een beschreven proces.
- De rekenkamer heeft dan ook niet kunnen vaststellen of en zo ja, in hoeverre, sprake is geweest van uniformiteit in de naleving van de gevolgde besluitvormingsprocedures.

Praktijk: ontwikkelde kaders en ingerichte en gevolgde besluitvormingsprocedures

- De gemeente stelt dat in de praktijk een richtinggevend kader, met te bereiken doelen en besluitvormingsproces, is ontwikkeld waarbinnen de besluiten tot externe inhuur genomen moe(s)ten worden. De rekenkamer heeft zelf, aan de hand van vraaggesprekken, een reconstructie gemaakt van dat kader.
- De met externe inhuur te bereiken doelen zijn het onverminderd doorgang laten vinden van gemeentelijke dienstverlening en de bedrijfsvoering.
- Uit de gevoerde vraaggesprekken is gebleken dat er in de praktijk zekere procedures zijn ingericht en gevolgd bij externe inhuur. Deze procedures houden het volgende in. De afdelings- en teammanagers hebben de bevoegdheid om een besluit te nemen over externe inhuur, mits passend binnen hun mandaat en de gestelde financiële kaders. Als de (team)manager concludeert dat het wenselijk of noodzakelijk is om arbeidskracht aan te trekken die onderdeel gaat uitmaken van de gemeentelijke hiërarchie, dan wordt door hem eerst bekeken of deze arbeidskracht eventueel beschikbaar is bij een ander organisatieonderdeel binnen de gemeente. Vervolgens wordt bezien of het mogelijk is om intercollegiaal arbeidskracht in te lenen, bijvoorbeeld bij een andere (buur)gemeente. Als externe inhuur noodzakelijk wordt geacht en het personeelsbudget of projectbudget blijkt daarvoor onvoldoende toereikend te zijn, dan wordt de beslissing daarover opgeschaald (op grond van de gemeentelijke mandaatregeling) naar een hoger managementniveau (eventueel directieniveau). Daar wordt dan een besluit genomen over de externe inhuur en het beschikbare budget.
- Als er binnen het bestaande personeelsbudget van de organisatie-eenheid voldoende financiële ruimte aanwezig is, treedt de (team)manager in overleg met de adviseurs van de afdeling P & O en de afdeling Financiën. De adviseur P & O controleert of binnen de

gemeente formatieve ruimte aanwezig is. De adviseur Financiën toetst of het budget (formatie- investerings- project- of exploitatiebudget) inderdaad aanwezig is. Bij instemming van de adviseurs van beide afdelingen met het voorgenomen besluit, wordt eerst MOVE, het mobiliteitscentrum van de gemeente, ingeschakeld. MOVE gaat na, op basis van een door de (team)manager opgestelde opdrachtformulering of een functieomschrijving, of er binnen de gemeente geschikte potentiële kandidaten zijn. Als dat zo is, wordt deze kandidaat ingeschakeld om de werkzaamheden te verrichten. Als MOVE geen geschikte interne kandidaat kan vinden, zet de adviseur P & O of de (team)manager de vraag naar externe inhuur uit bij een partij/partijen met wie door de gemeente een raamcontract is gesloten. Als deze partijen één of meerdere kandidaten kunnen leveren dan wordt, na een positieve beoordeling van het CV en de eventuele motivatiebrief door de (team)manager, de kandidaat uitgenodigd voor een gesprek met de (team)manager en de adviseur P & O. Als dat gesprek positief verloopt dan wordt voorgesteld om met elkaar in zee te gaan (bij een negatief verlopen gesprek wordt de kandidaat uiteraard afgewezen). Dat wil zeggen dat een overeenkomst wordt opgesteld door de afdeling P & O waarin de voorwaarden worden vastgelegd. Indien de raamcontractpartij geen geschikte kandidaat kan leveren, komen ook andere partijen in beeld. Dan wordt, met inschakeling van de afdeling inkoop- en aanbesteding, een inkoop- en aanbestedingsproces opgestart. Als de aanbesteding geschikte kandidaten oplevert, volgt een gesprek met deze kandidaat en volgt een procedure zoals hiervoor omschreven. Aan de afdelingen P & O en Financiën wordt gemeld wat door de (team)manager is afgesproken. Dit wordt centraal gedocumenteerd.

Controle op de werkzaamheden, de (kwaliteit van de) geleverde prestaties alsmede de budgetbewaking behoort tot de taken van de (team)manager. Daarbij geldt dat ook de afdeling Financiën periodiek controleert of de kosten van externe inhuur binnen de begroting van de afdeling/het team blijven. Ook toetst de (team)manager periodiek of het contract van een extern ingehuurde arbeidskracht moet worden "omgeklapt" naar een vast dienstverband. De rekenkamer heeft op basis van de vraaggesprekken met de gemeente aanvankelijk de indruk gekregen dat de in de praktijk ingerichte en gevolgde procedures adequaat zijn. Aan de hand van 11 cases laat de praktijk echter een onduidelijk beeld zien: de documentatie is niet op orde met als gevolg een zeer beperkt (objectief) inzicht in de feitelijk gevolgde procedures.

3. Is geborgd dat volgens de vastgestelde regels en procedures wordt gewerkt?

- Vanwege het ontbreken van vastgesteld en vastgelegd integraal beleid over externe inhuur kan deze vraag alleen indicatief worden beantwoord.
- Ten aanzien van het in de praktijk ontwikkelde standaardwerkwijze, de doelstellingen die gerealiseerd moeten worden (zoals onverminderd doorgang laten vinden van gemeentelijke dienstverlening en bedrijfsvoering), de in de praktijk ingerichte besluitvormingsprocedures bij externe inhuur én de regels over de bekostiging van externe inhuur heeft de rekenkamer op basis van de vraaggesprekken de indruk gekregen dat in de praktijk de mondeling toegelichte

procedures worden gevolgd.

- De in de praktijk vastgestelde doelstellingen voor externe inhuur lijken algemeen bekend te zijn bij de (team)managers.

De in de praktijk gehanteerde besluitvormingsprocedures zijn volgens de gemeente in de praktijk op hoofdlijnen gevolgd. De rekenkamer heeft daar geen nader onderzoek naar gedaan. Op basis van de beperkte dossierstudie kon geen oordeel worden gevormd over deze stellingname van de gemeente.

- Periodiek wordt door de (team)managers gerapporteerd aan de afdeling Financiën. Voor bepaalde formaliteiten is de inschakeling van de afdeling P & O vereist is.
- De mandaatregeling werkt niet goed op het niveau van de gemeentesecretaris, zoals gebleken is uit de casus (uit 2020) van de interim-directeur Sociaal Domein. In die casus is niet het zogenaamde vierogen principe gevolgd waarbij twee functionarissen (in plaats van één) een van elkaar onafhankelijk oordeel geven. Ook is de casus niet voorgelegd aan het college zoals op grond van de Mandaatregeling 2010 had moeten. De rekenkamer merkt op dat het vierogen principe niet per se gerelateerd hoeft te worden aan een ambtelijk hogere functionaris, dit is voor de gemeentesecretaris onmogelijk, maar dat het principe ook kan worden gevolgd door bijvoorbeeld een (mede) directeur een oordeel te laten geven. De kern van het vierogen principe is immers dat twee functionarissen/personen in beginsel onafhankelijk van elkaar een oordeel geven over een casus.
- Naar aanleiding van de casus van de interim-directeur Sociaal Domein heeft de gemeente de procedures tegen het licht gehouden en dat heeft geleid tot:
 - vaststelling van het inhuurprotocol 2022;
 - aanpassing van de 'Regeling budgethouderschap' en
 - aanpassing van de regeling 'Mandaat inkoop en aanbestedingen'.
- Deze aanpassingen zijn een verbetering. Echter, voor de borging van naleving van de regels door de gemeentesecretaris (in samenwerking met het college) zou vastlegging (van bijvoorbeeld het vier-ogenprincipe) raadzaam zijn.
- De gemeente vindt 'soft controls' van belang bij de uitvoering van het beleid over externe inhuur. 'Soft controls' hebben volgens de gemeente te maken met bewustzijn, een cultuur van aanspreken en transparantie, investeren in leiderschap en het gezamenlijk delen van dilemma's zodat na afstemming de juiste beslissingen worden genomen. De rekenkamer onderschrijft dit belang maar merkt ook op dat deze 'soft controls' - hoewel mogelijk existent - niet objectief waarneembaar zijn waardoor deze mogelijk verschillend geïnterpreteerd of uitgevoerd kunnen worden. Daarom heeft de Rekenkamer deze niet kunnen toetsen. De kosten van externe inhuur moeten, enkele uitzonderingen daargelaten, in beginsel worden bekostigd uit de personeelsformatiebudgetten.
- Vanwege het ontbreken van inzicht op centraal niveau in de kosten van ZZP-ers heeft de gemeente ook geen volledig inzicht in de omvang en samenstelling van de totale kosten van externe inhuur.
- Er wordt jaarlijks door alle afdelingen/teams aan de concernafdeling financiën een overzicht verstrekt over ieder besluit (bij raamcontracten op een geaggregeerd niveau) tot externe inhuur. Deze vermelden de aard en omvang van de kosten van externe inhuur en de aanleiding van het besluit tot externe inhuur. De gemeente is bezig om het format voor deze

rapportage te uniformeren.

- De concernafdeling Financiën controleert bij (voorgenomen) besluiten tot externe inhuur de beschikbare budgetten. Bij mogelijke overschrijding moet, met inachtneming van de gemeentelijke mandaatregeling, op directieniveau de voorafgaande goedkeuring worden verkregen. Op die wijze is geborgd dat er door de (team)managers geen overschrijding van de formatiebudgetten plaatsvindt.
- De naleving van de regels voor de bekostiging van externe inhuur lijkt geborgd te zijn. Er vindt op concernniveau controle en (indirecte) sturing plaats op de kosten van externe inhuur, als de kosten worden betaald uit de formatiebudgetten. Dat betekent dat er in theorie grip op de kosten van externe inhuur bestaat. De (team/afdelings)manager beoordeelt periodiek of het mogelijk is om lopende contracten voor externe inhuur te beëindigen. Bij deze beoordeling moet ook bezien worden of het contract van externe inhuur kan worden 'omgezet' in een vast dienstverband (in gemeentelijk jargon 'omklappen' genoemd). Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat de analyse op omklappen systematisch deel uitmaakt van het besluitvormingsproces over externe inhuur.
- Ten aanzien van overige beleidscriteria zoals bijvoorbeeld prijs, maximum uurtarief, kwaliteitseisen, en prestatie-indicatoren die bij besluiten over externe inhuur en de evaluatie van externe inhuur van belang zijn, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen – wegens het ontbreken van vastgesteld beleid daarover - of deze criteria bestonden en hoe deze zijn toegepast.

4. Worden de doelen bereikt met de inzet van zo beperkt mogelijke middelen?

- Concreet geformuleerde doelstellingen, effecten, indicatoren en volledige registratie van (de uitgaven aan) externe inhuur ontbreken, waardoor het niet mogelijk is om de doelmatigheid te meten.
- De gemeente heeft –volgens de jaarverslagen- over de onderzochte periode gemiddeld €15 miljoen per jaar (12,2%) van de jaarlijkse loonsom uitgegeven aan externe inhuur. Echter, omdat de gemeente de kosten van ZZP-ers, die als externe inhuur kwalificeren, niet in beeld heeft op concernniveau, bestaat er geen volledig inzicht in de totale kosten van externe inhuur.
- Als gekeken wordt naar het aandeel van de (relatieve) uitgaven aan externe inhuur in Maastricht in vergelijking met andere gemeenten met meer dan 100.000 inwoners dan blijkt dat Maastricht in die vergelijking relatief goed scoort. Echter hier past een belangrijke kanttekening. Omdat Maastricht op centraal niveau geen inzicht heeft in de kosten van ZZP-ers, zijn de kosten hiervan ook niet opgenomen in de ter beschikking gestelde overzichten.
- Er vindt op concernniveau controle en (indirecte) sturing plaats op de kosten van externe inhuur in de gevallen waar de kosten moeten worden betaald uit de formatiebudgetten. De som van vele decentraal genomen besluiten over externe inhuur bepaalt het totale bedrag aan kosten voor externe inhuur. Dat betekent dat er in theorie grip op de kosten van externe inhuur kan worden verkregen. De rekenkamer constateert daarom dat de

huidige systematiek waarbij er, enkele uitzonderingssituaties daargelaten, geen aparte budgetten voor externe inhuur worden vastgesteld, kan werken om de kosten van externe inhuur in de hand te houden en mede daarmee de doelmatige besteding van de middelen te bewerkstelligen. Dat vereist echter wel, ook op macroniveau, inzicht in de (voorgenomen) uitgaven aan ZZP-ers. Dat inzicht was er in de onderzoeksperiode niet.

- De rechtmatigheid van de uitgaven op het terrein van de externe inhuur heeft niet expliciet deel uitgemaakt van de onderzoeksopzet of -vraagstelling. In het onderzoek is hier toch aandacht aan besteed, omdat bij de bestudering van de managementletters en accountantsverslagen over 2017 tot en met 2021 bleek dat de controlerend accountant over de rechtmatigheid indringende opmerkingen heeft gemaakt en aanwijzingen heeft gegeven. Die zijn in de loop van de tijd (vijf jaren) steeds explicieter zijn geworden. Als over de rechtmatigheid van bestedingen twijfels (kunnen) bestaan, heeft dat ook repercussies voor wijze waarop naar gerapporteerde doelmatigheid wordt gekeken.
- Het college dient zich ervan te vergewissen dat inmiddels aan de aanbevelingen van de accountant in theorie en praktijk uitvoering wordt gegeven.
- Naar aanleiding van de casus van de inhuur van de interim-directeur Sociaal Domein wordt in de raadsinformatiebrief van 2 november 2021⁴⁴ opgemerkt dat ook de mandaatregeling zal worden bekeken en waar nodig aangepast voor de inkoop op het hoogste niveau. Desgevraagd meldt de gemeente dat herijking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid gepland staat voor Q2/Q3 2023. "Of het college bij inkopen door de directie een rol wil hebben (en zo ja welke) wordt daarbij onderzocht". De rekenkamer heeft de indruk dat het college (de wethouder) destijds richting de raad robuuste verbeterlagen voorstelt, ook voor het hoogste niveau (gemeentesecretaris in wisselwerking met het college), maar dat deze in 2023 beperkter zijn en worden ingevuld en opgepakt.
- In het onderzoek is niet gebleken dat een periodieke herijking van beleid w.o. proces en budget heeft plaatsgevonden. Deze periodieke herijking is o.m. nodig om de doelmatigheid te kunnen vaststellen. Om deze herijking uit te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat integraal beleid wordt vastgesteld.
- Om feitelijk zicht te krijgen op de doelmatigheid op macroniveau zijn stroomlijning en uniformering van processen, bevoegdheden, administraties en periodieke evaluaties van belang. Advies is om de processen (verder) te stroomlijnen, te uniformeren en te objectiveren.

5. Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en is dat voor de raad voldoende?

- Het college van B en W legt over de resultaten en kosten van externe inhuur verantwoording af aan de raad met twee tussentijdse rapportages. Blijkens de gestelde vragen van de raad de afgelopen jaren over deze rapportages zijn deze klaarblijkelijk niet informatief genoeg.

⁴⁴ Pagina 3 van die raadsinformatiebrief

- Bij de raad bestaat m.n. onduidelijkheid over de omvang van de kosten/budgetten van externe inhuur. Voor een deel hangt dit samen met de gemeentelijke werkwijze om vooraf (vrijwel) geen separate budgetten vast te stellen voor externe inhuur, zodat de budgetbesteding niet aan de hand daarvan gevolgd worden. Gevolg is dat de raad additionele vragen stelt om die gewenste duidelijkheid te krijgen. Terwijl het heel goed mogelijk is de ratio uit te leggen waarom geïntegreerde budgetten soms te prefereren zijn boven separate budgetten: namelijk het voorkomen van budgetmaximalisatie en onderuitputting. Dat vergt dan wel heldere overzichten voor de raad met uitleg van de feitelijke bestedingen. Daar komt bij dat in de verstrekt informatie aan de raad de uitgaven aan en de omvang van ZZP-ers niet zijn meegenomen. Dit veroorzaakt onzekerheid over de omvang van de totale bestedingen aan externe inhuur.
- De terugkerende vragen van de raad over aard, redenen en omvang van de externe inhuur en het ontbreken van een beleidsnota over externe inhuur waarin een integrale visie, met doelstellingen, middelen, uitgangspunten, criteria, effecten, procedures en prestatie-indicatoren, zijn opgenomen, zodat de raad een kader heeft waaraan zij het beleid kan toetsen, leiden tot de conclusie dat de raad behoefte heeft aan een inhoudelijk duidelijker verantwoording aan de raad over de externe inhuur.

Bijlage A

Juridische vormgeving externe inhuur

Externe inhuur kan juridisch in verschillende vormen voorkomen. De belangrijkste zijn de volgende. Als de arbeidskracht in dienst is van een andere organisatie met winstoogmerk, dan sluit de gemeente met deze organisatie een overeenkomst¹. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de volgende varianten in de juridische relatie tussen deze organisatie en de arbeidskracht.

Uitzendovereenkomst

De arbeidskracht wordt door het uitzendbureau ter beschikking gesteld van de gemeente (de inlener) om krachtens een door de gemeente aan het uitzendbureau verstrekte opdracht, arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de gemeente². Tussen het uitzendbureau en de arbeidskracht is een uitzendovereenkomst gesloten. Als daarin een uitzendbeding is opgenomen, geldt dat de overeenkomst tussen het uitzendbureau en de arbeidskracht eindigt op het moment dat de opdracht van de inlener wordt beëindigd. Een uitzendovereenkomst met uitzendbeding mag tussentijds worden beëindigd door de uitzendkracht. De uitzendkracht moet de beëindiging uiterlijk één werkdag van tevoren melden bij het uitzendbureau. Dat geeft dus enige onzekerheid bij de inlener over de inzet van de uitzendkracht.

Als er bij de gemeente een tijdelijke behoefte bestaat aan extra arbeidskracht voor meer algemene werkzaamheden dan is het inlenen van uitzendkrachten een goede oplossing. Er kan snel en flexibel met de inzet van uitzendkrachten worden ingesprongen op de groeiende behoefte aan arbeidskracht om vervolgens –als de behoefte afneemt– weer redelijk snel en eenvoudig af te schalen. Het inlenen van uitzendkrachten gebeurt bij gemeenten op grote schaal, veelal voor de wat eenvoudigere werkzaamheden.

Detacheringsovereenkomst

Detachering is geen wettelijk begrip. Onder detachering wordt veelal de situatie verstaan waarbij de werknemer een arbeidsovereenkomst voor langere duur of voor onbepaalde tijd heeft gesloten met een detacheringsbureau (zijn werkgever) en waarbij de werknemer door het detacheringsbureau wordt gedetacheerd bij een derde partij om daar werkzaamheden te verrichten onder diens leiding en toezicht. Voor de beëindiging van de detacheringsovereenkomst geldt zowel voor de gedetacheerde als het detacheringsbureau een opzegtermijn. Als een gemeente tijdelijk behoefte heeft aan arbeidskracht met specialistische kennis dan ligt het meer voor de hand de arbeidskracht in te huren op basis

¹ De inleen van arbeidskracht van een andere gemeente valt niet onder de definitie van externe inhuur.

² Artikel 7:690 Burgerlijk Wetboek bepaalt: “De uitzendovereenkomst is het arbeidscontract waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het beroep of bedrijf van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder toezicht en leiding van de derde.”

van een detacheringsovereenkomst dan op basis van een (inleen)overeenkomst met een uitzendbureau. Het specialistische werk waarvoor iemand wordt ingehuurd, kan namelijk niet zomaar door een willekeurige derde verricht worden en de gemeente (opdrachtgever) wil dan de zekerheid hebben dat een werknemer gekwalificeerd is voor het werk én beschikbaar is gedurende de gehele periode waarvoor ingehuurd wordt. Als die uitgangspunten goed worden vastgelegd in de detacheringsovereenkomst dan heeft een gemeente meer zekerheid dat de gedetacheerde arbeidskracht niet voortijdig zijn werkzaamheden beëindigt.

Payrollovereenkomst³

Bij payrolling verzorgt de gemeente zelf de werving en selectie van de in te huren arbeidskracht. Als dat selectieproces is afgerond, geeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor zijn werkgeverschap uit handen en komt de arbeidskracht in dienst van het payrollbedrijf. Kenmerkend voor payrolling is dat de payrollwerkgever niet ten doel heeft het bij elkaar brengen van vraag naar en aanbod van arbeidskracht (zoals een uitzendbureau doet) en dat de arbeidskracht exclusief aan de opdrachtgever (in dit geval: de gemeente) ter beschikking wordt gesteld. De flexibiliteit die het gevolg is van het uitzendbeding bij een uitzendovereenkomst is niet van toepassing op een payrollovereenkomst.

³ De payrollovereenkomst is de uitzendovereenkomst, waarbij de overeenkomst van opdracht tussen de werkgever en de derde niet tot stand is gekomen in het kader van het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en waarbij de werkgever alleen met toestemming van de derde bevoegd is de werknemer aan een ander ter beschikking te stellen (artikel 7:692 BW).

Bijlage B

Overige wettelijke regels bij externe inhuur

Ook de hierna te noemen wettelijke regels moeten in acht genomen worden bij externe inhuur. De naleving van deze wettelijke regels door de gemeente Maastricht is niet expliciet getoetst door de rekenkamer:

- Regels over de maximale hoogte van de beloning van de ingehuurde arbeidskracht. Op grond van de Wet Normering Topinkomens geldt voor topfunctionarissen in de (semi) publieke sector een algemeen bezoldigingsmaximum dat ongeveer gelijk is aan een ministersalaris. Vanaf 2016 geldt dat ook de beloningen van topfunctionarissen die worden ingehuurd en niet in dienstbetrekking werkzaam zijn voor de gemeente onder deze wet vallen, ongeacht de wijze waarop de functie wordt vervuld (overeenkomst van opdracht; detacheringsovereenkomst; uitzendovereenkomst).
- Het arbeidsrecht, Het arbeidsrecht bevat bepalingen die bij externe inhuur van belang kunnen zijn. Zo zijn sinds de invoering van de Wet arbeidsmarkt in balans de rechten van payrollmedewerkers en oproepkrachten verbeterd.
- Fiscale regelgeving. Op grond van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties kan de opdrachtgever inhoudingsplichtig worden voor de loonheffing als sprake is van een arbeidsrelatie die kan worden gekwalificeerd als een dienstbetrekking op grond van de fiscale regelgeving. De gemeente moet dus toetsen of zij loonbelasting en premies sociale verzekeringen moet inhouden en afdragen op de vergoeding/beloning die zij betaalt aan de opdrachtnemer/zzp-er.
- Aanbestedingsrecht. De Aanbestedingswet bevat regels en beginselen waaraan overheden zich bij het inkopen van producten en diensten (het aanbesteden) moeten houden. Zo moeten bedrijven dezelfde kansen krijgen op opdrachten (non-discriminatiebeginsel) en moeten overheden alle bedrijven die kans maken op een opdracht gelijk behandelen (gelijkheidsbeginsel). Ook moeten overheden transparant zijn wanneer ze aanbesteden (transparantiebeginsel) en moeten ze eisen stellen die in verhouding staan tot de opdracht en de grootte daarvan (proportionaliteitsbeginsel).

Bijlage C

Casus interim-directeur Sociaal Domein

Achtergrond

In 2015 heeft Maastricht, als gevolg van drie grote decentralisatieoperaties, belangrijke taken en bevoegdheden op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie (het sociaal domein) overgenomen van het Rijk.

In 2019 werd bij de behandeling van de begroting 2020 duidelijk dat het verwachte tekort op het Sociaal Domein over 2019 ca € 6,4 miljoen zou bedragen (realisatie 2019: € 4,9 miljoen) en dat dit tekort een grote impact zou hebben op de totale programmabegroting 2020. Ook in de voorgaande jaren kampte Maastricht met begrotingsoverschrijdingen in het sociaal domein. Uit in 2019–2021 uitgevoerde onderzoeken bleek de noodzaak tot het treffen van maatregelen gericht op de beheersbaarheid en (bij)sturing van het beleid en de uitgaven in het sociaal domein.

Vacature directeur Sociaal Domein en proces om te komen tot invulling van de vacature

Begin 2020 kwam de functie van directeur Sociaal Domein vacant. Gelet op de genoemde grote uitdagingen waarvoor de gemeente zich gesteld zag in het Sociaal Domein, was er grote behoefte om op korte termijn een nieuwe directeur voor het Sociaal Domein te vinden.

Vervolgens vinden de volgende acties plaats:

1. De gemeentesecretaris vraagt een wervings- en selectiebureau om een procedure te starten voor de werving van een directeur Sociaal Domein. Deze opdracht wordt mondeling door de gemeentesecretaris verstrekt.
2. De opdracht aan het wervings- en selectiebureau betrof een opdracht van minder dan €50.000. Op grond van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid kan een enkelvoudige aanbesteding (dat houdt in dat de gemeente aan één ondernemer een offerte opvraagt) plaatsvinden. De waarde van de opdracht aan het wervings- en selectiebureau bedraagt €15.000.
3. Het wervings- en selectiebureau heeft zes kandidaten, waaronder de uiteindelijk ingehuurd interim-directeur Sociaal Domein, voorgedragen. Het bureau heeft aangegeven dat de uiteindelijk ingehuurd interim-directeur Sociaal Domein, de meest geschikte kandidaat zou zijn.
4. Bij de gemeente heeft voor deze zes kandidaten een cv-selectie en beoordeling plaatsgevonden. Daaruit is de ingehuurd interim-directeur Sociaal Domein geselecteerd.

5. Er hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met deze persoon. Hierbij zijn vanuit de gemeente meerdere personen (te weten de overige directeuren en twee wethouders) betrokken.
6. Bij de selectieprocedure waren de overige directeuren en twee wethouders betrokken. De gemeentesecretaris heeft de uiteindelijke keuze gemaakt.
7. Eind juni 2020 is over het besluit om in zee te gaan met de geselecteerde interim-directeur Sociaal Domein in het college van B en W gesproken. Ook is toen in het college van B en W het uurtarief van €165 besproken.
8. De voornoemde interim-directeur Sociaal Domein heeft bij de contractbesprekingen met de gemeente aangegeven de werkzaamheden voor de gemeente te willen verrichten 'via' zijn eigen BV. Dat verzoek is ingewilligd door de gemeente.
9. De afwikkeling van de aan deze BV te verstrekken opdracht is door de gemeentesecretaris verzorgd.
10. De aan de BV verstrekte opdracht is door de gemeente gekwalificeerd als een dienst voor begeleiding en adviesverlening van maatschappelijke dienstverlening. De door de gemeente gebruikte administratieve CPV-code is 85312300-2 (Sociaal en andere Specifieke Dienst, afgekort tot SAS-dienst). Omdat de aan de BV verstrekte opdracht aldus door de gemeente werd gekwalificeerd én de opdracht lager was dan €750.000 gold dat het aan de gemeente was om een passende procedure toe te passen en deze te motiveren. Dat is gebeurd. De gemeente heeft een procedure van enkelvoudige aanbesteding gevolgd.
11. Naar aanleiding van nadere vragen door de raad over de voornoemde kwalificatie, heeft het college van B en W in 2021 aan de stadsadvocaat gevraagd om de juistheid van de toegepaste kwalificatie te controleren. Daaruit is gebleken dat de kwalificatie onjuist is. Hoewel niet expliciet gevraagd heeft de stadsadvocaat gemeld dat vanwege de spoedeisendheid van de opdrachtverstrekking de gevolgde procedure van enkelvoudige aanbesteding rechtmatig was.
12. Op 29 juni 2020 start de ingehuurde interim-directeur Sociaal Domein met zijn werkzaamheden. Aan de raad wordt gemeld dat "de heer (...) met ingang van 29 juni het directieteam versterkt als nieuwe interim-directeur Sociaal. Naast het (financieel) op orde brengen van het Sociaal Domein heeft hij als opdracht om de lange(re) termijn doorontwikkeling te herijken en uit te voeren. Daartoe moet hij zich een eigen oordeel kunnen vormen over zowel de Maastrichtse context en de effecten van de voorgenomen maatregelen, als over de organisatie die daarvoor aan de lat staat". In december 2020 levert de interim-directeur Sociaal Domein zijn concept-rapport af. In december 2020 beëindigt hij zijn werkzaamheden nadat er verschil van mening met de gemeente is ontstaan over de uitvoering van zijn opdracht.
13. Voor de over een periode van ongeveer 6 maanden uitgevoerde werkzaamheden heeft de BV van de interim-directeur een bedrag van €250.000 gedeclareerd bij de gemeente.

Bijlage D

Sturingsleidraad

(samen)

Sturingsleidraad

Samen in beweging voor Maastricht

Bij de gemeente Maastricht werken mensen op een integrale manier samen voor onze stad. De directie is verantwoordelijk voor de aansturing.

De leden van het directieteam hebben elk een eigen aandachtsgebied. Samen zijn ze integraal verantwoordelijk voor de hele organisatie. De organisatie missie en visie 2019, visie op Personeel en Organisatie en sturingsleidraad zijn het fundament voor de sturing en de uitgangspunten voor het functioneren van onze organisatie. Sturing is daarbij niet een doel op zich, maar een middel dat kaders schept over hoe we gezamenlijk resultaten realiseren en uitdagingen oppakken.

Organisatie missie en visie 2019

We faciliteren het bestuur zodat het beleid wordt uitgevoerd en aansluit bij de behoeftes van de inwoner.

- Wij werken samen integraal aan de vraagstukken van de stad;
- Wij stellen de leefwereld centraal;
- Wij zijn flexibel en leveren maatwerk waar dat kan;
- Wij zitten in een permanent proces van leren en ontwikkelen.

Sturingsleidraad

Deze sturingsleidraad beschrijft de kaders waarbinnen we gezamenlijk resultaten realiseren en uitdagingen oppakken. Door het formuleren van sturingsprincipes die eenduidig omschrijven wat de bedoeling is, wordt er ruimte gecreëerd voor maatwerk en vrijheid binnen vooraf duidelijk gedefinieerde kaders.

Sturingsprincipe 1: Centrale sturing

We werken in een centraal gestuurde organisatie die integraal, opgavegericht en resultaatgericht werkt aan de vraagstukken van de stad.

De directie zorgt ervoor dat besluiten centraal en integraal worden genomen. De organisatievisie is hierbij richtinggevend. Onze mensen adviseren over en geven invulling aan de genomen besluiten, waarbij de medewerker binnen kaders verantwoordelijk is voor de inhoud en de eerste leidinggevende verantwoordelijk is voor het bewaken, bijsturen en realiseren van de afgesproken en af te spreken resultaten van het team. Centraal kijken we ook naar de meest logische en passende manier van organiseren om zo de effectiviteit van ons handelen te vergroten.

Sturingsprincipe 2: Meest optimale samenwerkingsvorm

Beleid en uitvoering zijn als vanzelfsprekend met elkaar verbonden en we zoeken naar de meest optimale samenwerkingsvorm die de leefwereld centraal stelt. Ook bedrijfsvoering en primaire processen zijn als vanzelfsprekend met elkaar verbonden. Ons principe is hierbij: centraal wat kan en decentraal wat onlosmakelijk verbonden is aan het primaire proces.

We kiezen niet voor een *one-size-fits-all*, maar kiezen per onderwerp/domein wat de meest logische en passende manier is om beleid en uitvoering te verbinden. Dit betekent dat we per domein tot een andere keus kunnen komen om samen te voegen of samen te werken. We kijken periodiek naar de organisatie en stellen bij waar nodig. Ook hierin zijn wij flexibel en is dit een permanent proces van leren en ontwikkelen.

28 augustus 2020

Sturingsprincipe 3: Sturen op resultaat

Iedereen weet wat er van hem/haar verwacht wordt en is zich bewust van rollen en functies. Binnen de door de directie vastgestelde kaders wordt door de organisatie invulling gegeven aan beleidsvorming, implementatie en uitvoering. Medewerkers worden gemotiveerd om te experimenteren, bespreken fouten om ervan te leren en zijn verantwoordelijk voor hun werk. Leidinggevendenden blijven inhoudelijk op gepaste afstand en creëren de randvoorwaarden waarbij de medewerker zijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen. In genomen besluiten zijn heldere resultaatafspraken en keuzemomenten benoemd, die de directie in staat stelt te sturen.

Kaders worden vertaald in jaarplannen per afdeling en teamjaarplannen op basis waarvan iedereen binnen zijn eigen rol stuurt op resultaten. Doorvertaling naar medewerkers vindt plaats via werkplanningen en gesprekkencyclus. Het is duidelijk wie voor, tijdens en na het besluitvormingsproces verantwoordelijk is. Onze basis is dat we sturen vanuit vertrouwen. Medewerkers hebben de ruimte om binnen de vastgestelde kaders te handelen. Medewerkers zijn professionals en kunnen maatwerk leveren in specifieke situaties. Dit vraagt van elke medewerker dat hij/zij eigenaarschap neemt en resultaatgericht werkt.

Sturingsprincipe 4: Span of attention

We praten niet meer over een 'span of control', maar over een 'span of attention' voor leidinggevendenden. De leidinggevende faciliteert op basis van vertrouwen, de medewerker is verantwoordelijk voor zowel advisering over als uitvoering van de besluiten.

Een leidinggevende moet medewerkers faciliteren om ze in staat te stellen opdrachten, besluiten en dagelijks werkzaamheden naar tevredenheid uit te voeren. De grootte van het team volgt uit de te realiseren ambities, rekeninghoudend met de voor de medewerkers noodzakelijke aandacht (span of attention). Iedere situatie vraagt om een andere aanpak. Medewerker x zal in de ene context, afhankelijk van zijn of haar ervaring en de complexiteit van het vraagstuk, meer sturing en bijsturing nodig hebben en in een andere situatie autonoom te werk kunnen gaan. Het hierop inspelen vergt situationeel leiderschap van onze leidinggevendenden. Voorbeeldgedrag is hierbij onlosmakelijk verbonden met sturing. Dat geldt voor alle lagen van de organisatie. We doen wat we afspreken en voeren uit wat het bestuur besloten heeft.

Sturingsprincipe 5: Lerende organisatie

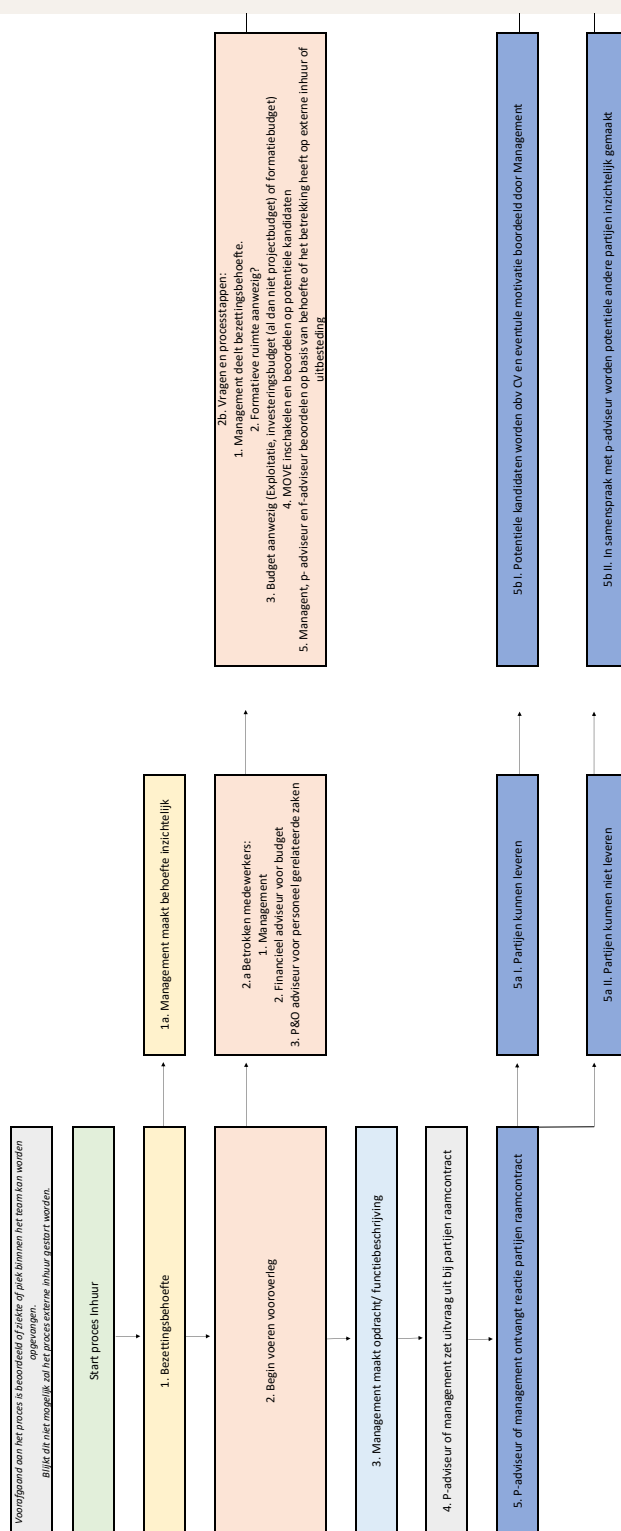
Wij evalueren als vanzelfsprekend ons werk en stellen bij voordat we opnieuw beginnen. Beslissingen nemen we onderbouwd. Hierbij werken we integraal en gericht op verbinding en samenhang. We stellen ons flexibel op en zoeken naar een passende werkwijze. We leren van elkaar en spreken elkaar op een respectvolle manier aan om elkaar te helpen.

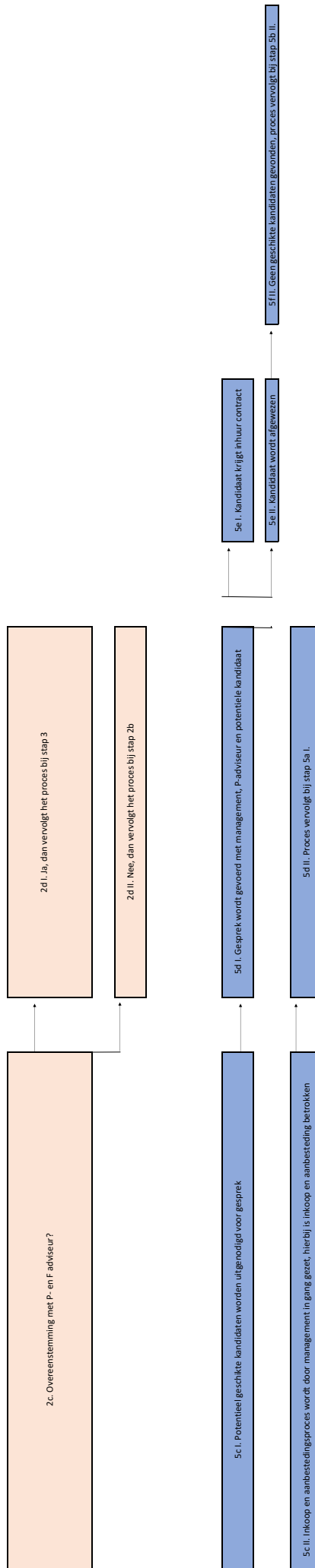
We werken op basis van het principe Plan, Do, Check en Act (PDCA-cyclus). Voordat we starten maken we een gedegen planning die integraal is afgestemd. Hierbij is datagedreven informatie een steeds groter onderdeel van ons werk en denkproces en vormt het een belangrijke basis voor de benodigde (bij)sturing. Door een continue stroom van evalueren en bijstellen reflecteren we op en leren we van ons handelen. Ook het open bespreken en leren van fouten maakt hier onderdeel van uit.

28 augustus 2020

Bijlage E

Stroomschema besluitvormingsprocessen





Bijlage F

Richtlijnen voor inhuur personeel

Dit document betreft een overzicht van kaders en richtlijnen die Gemeente Maastricht hanteert bij het inhuren van personeel.

1. Aanleiding

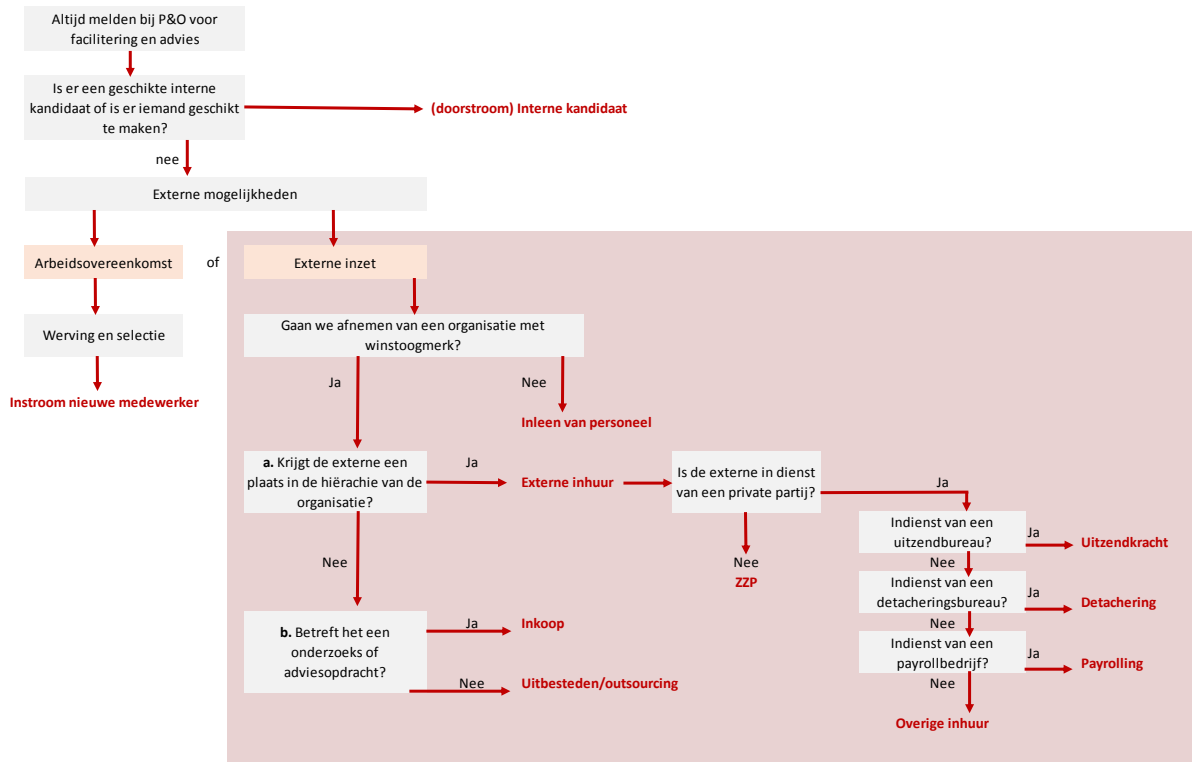
Onze omgeving verandert snel en stelt eisen aan onze medewerkers qua kennis, houding en gedrag. We werken samen aan het Maastricht van vandaag en morgen, in verbinding met onze inwoners en partners. Wij streven ernaar een organisatie te zijn die gezond en veilig is. We zijn wendbaar, denken ontkokerd en integraal. We hebben lef om keuzes te maken, prioriteiten te stellen en communiceren hierover met belanghebbenden. We werken in een organisatie die zeer uiteenlopende werkzaamheden kent. We hebben beleidsmakers en adviseurs, maar ook beladers en Boa's. We kennen werkzaamheden in roosterverband en projecten. Sommige werkzaamheden zijn locatie gebonden of worden het beste uitgevoerd in de stad, dicht bij de burgers. We hanteren de volgende twee uitgangspunten; structureel werk belonen we met een vast dienstverband. En wij willen externe inzet beperken tot het noodzakelijke.

Op enig moment ontstaat er binnen een afdeling of team een behoefte aan extra capaciteit, denkkracht of simpelweg "handjes". De (team)manager bekijkt samen met de p-adviseur en de financieel adviseur welke invulling het meest passend is gezien de personele behoefte, met in acht name van de inhoudelijke maar ook financiële afweging. Er wordt een keuze gemaakt waarbij we op de meest verantwoorde manier gemeenschapsgeld inzetten ten behoeve van de stad en haar inwoners. De afgelopen jaren heeft dit onderwerp veel ambtelijke en politieke aandacht gekregen.

2. Beslisboom personele behoeften

Onderstaande beslisboom geeft alle mogelijkheden om een capaciteitsvraagstuk in te vullen. Interne doorstroom en arbeidsovereenkomsten zijn in het totaaloverzicht opgenomen daar dit eveneens oplossingsrichtingen zijn van capaciteitsvraagstukken. Dit memo beperkt zich echter tot het rode kader, dat inzoomt op externe inzet.

Personele behoeften



Figuur 1 Beslisboom personele behoeften

3. Categorieën inhuur

We registreren de reden van inhuur binnen drie categorieën.

1. **Piek**: betreft het opvangen van tijdelijke piekbelasting bij bijvoorbeeld seizoensgebonden werk of incidentele pieken die niet te voorspellen zijn zoals crisissituatie (Coronacrisis, vluchtelingen crisis, hoogwater).
2. **Ziek**: betreft een langdurige vervangingsvraag naar aanleiding van langdurig verzuim dat niet intern opgelost kan worden.) maar ook acute ziekte.
3. *Specifieke kennis of expertise* waarvan het (financieel) onverstandig is deze structureel in huis te hebben, omdat je de expertise maar tijdelijk nodig hebt. Dit betreft bijvoorbeeld majeure projecten in de ruimtelijke sector of innovatieve projecten. Ook valt te denken aan inzet voor moeilijk vervulbare functies, waarbij geldt dat de reguliere mogelijkheden van werving & selectie voldoende betracht zijn, maar invulling van de betreffende vacature desondanks niet slaagt.

4. Vormen van inhuur

Binnen elke categorie is er de keuze voor twee vormen van inhuur.

Externe Inhuur

Externe inhuur waarbij mensen via een uitzendrelatie of detachering worden ingehuurd; de externen zijn onder leiding en toezicht van de gemeente werkzaam. De gemeente stuurt op de inzet van (extra) capaciteit en/of functioneren. De gemeente heeft

daarmee ook een feitelijk (mede)werkgeversrol voor die externen. De externe heeft een inspanningsverplichting.

Opdracht (Inkoop of uitbesteden / outsourcing)

Externen die een (advies)opdracht uitvoeren: In dit geval sluit de gemeente, overeenkomsten van opdracht. De gemeente stuurt niet op de inzet van de specifieke capaciteit en/of het functioneren, maar stuurt op de gemaakte resultaatsafspraken. Hierbij is er geen sprake van het werken onder leiding en toezicht van de gemeente. De gemeente vervult daarmee geen feitelijk (mede)werkgeversrol, maar een opdrachtgeversrol, waarbij de externe in de regel een resultaatverplichting heeft. De opdrachtnemer is daarbij verantwoordelijk voor het behalen van het afgesproken resultaat binnen een afgesproken tijdspad. De gemeente is in deze situatie uitsluitend opdrachtgever.

5. Kaders

5.1 Vergoedingen

In 2013 is in Nederland de Wet normering topinkomens (WNT) ingevoerd. Deze norm legt beperkingen op aan de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke sector. In 2016 is de norm uitgebreid en ook van toepassing verklaard voor werknemers zonder dienstbetrekking (zoals inhuur). Voor 2022 is in de WNT het maximum uurtarief voor externe inhuur vastgesteld op € 206. Jaarlijks worden de bezoldigingsmaxima aangepast (<https://www.topinkomens.nl/actueel/bezoldigingsmaxima>).

In afwijking van deze tarieven hanteren wij, als gemeente Maastricht lagere uurtarieven. Deze tarieven zijn tot stand gekomen op basis van ervaringscijfers en bestaande contracten. Gemeente Maastricht spiegelt het uurtarief aan het salaris van de gemeentesecretaris/ algemeen directeur en hanteert een maximaal uurtarief van €150, exclusief btw. (*peildatum 1-7-2022*)

5.2 Reis en verblijfskosten

Het uurloon is inclusief reis en verblijfskosten. Per week mogen niet meer dan het totaal aantal in het contract opgenomen uren gedeclareerd worden met een maximum van 36 uur per week.

5.3 Meerwerk

Afspraken over onregelmatige uren of toeslagen (bijvoorbeeld vanwege roosters) worden vastgelegd in het contract en zijn gelijk aan de afspraken voor een vergelijkbare functie in de organisatie.

5.4. Duur van de inzet

De duur van de externe inzet, en daarmee ook de duur van de overeenkomst van opdracht, is afhankelijk van de duur van de werkzaamheden. Wervings- en selectiereglement, artikel 5. Stelt een maximaal duur van 1 jaar voor inhuur. Bij het bepalen van de duur van de overeenkomst van opdracht dient rekening te worden gehouden met de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA).

5.5 Betaling

De slotfactuur wordt pas betaald na eindevaluatie van de opdracht. Deze evaluatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vindt plaats binnen twee weken na afronding van de opdracht/inzet. De resultaten worden vastgelegd en gearhiveerd.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor, en moet erop toezien dat, het geleverde werk en de kennis van een externe binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar blijft en tijdig wordt overgedragen. Via de jaarlijkse P&C-cyclus vindt er verantwoording plaats over de bestaande bezetting, inhuur en opdrachten. Opdrachten worden verstrekt volgens het geldende mandaatbesluit.

5.6 Overige kaders

Ad 1 Inkoop of uitbesteden geschiedt altijd volgens de principes van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Raamovereenkomst: Indien er een raamovereenkomst afgesloten is, moet hiervan gebruik gemaakt worden. Dit moet herleidbaar tot de kandidaat aangetoond worden met schriftelijke communicatie. Ook als de raamcontractant geen geschikte kandidaat kan leveren.

Externe Inzet: Indien er geen raamovereenkomst beschikbaar is, wordt gebruik gemaakt van een passende inkoopprocedure. De vakgroep Inkoop en aanbesteden adviseert en faciliteert inkoop vraagstukken.

Ad 2 Principes van goed werkgeverschap zoals beschreven in de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) zijn altijd van toepassing.

Ad 3 Opdrachtgeverschap bij externe inzet vullen we professioneel en resultaatgericht in. We streven naar een zoveel mogelijk resultaatgerichte opdrachtverlening en excellente uitvoering.

Ad 4 Externen dienen te voldoen aan gelijkwaardige integriteitsvoorwaarden als het eigen personeel, minimaal het ter controle tonen van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het tekenen van de integriteit- en geheimhoudingsverklaring.

6. Afwijkingsbevoegdheid

Voor een afwijking van dit protocol moet vóór het ondertekenen van de overeenkomst toestemming worden gekregen van gemeentesecretaris/algemeen directeur. Deze toestemming is gekoppeld aan de naam van de externe en is beperkt tot de specifieke opdracht en duur van de opdracht.

Bijlage G

Management letter accountant

Over 2017 vermeldt de accountant in de Managementletter 2017 (op pag. 20): “Bij de controle van de naleving van de Europese aanbestedingsregels hebben wij bij de jaarrekeningcontrole 2016 voor een totaalbedrag van € 4,1 mln. aan fouten geconstateerd. Deze fouten hebben o.m. betrekking op fouten geconstateerd bij de controle 2016 voor een totaalbedrag van € 3,2 mln. (incl. extrapolatie). Deze fouten hebben met name betrekking op aanbestedingen i.h.k.v. de inhuur van personeel (diensten) en “soortgelijke” werkzaamheden (leveringen en diensten).” En ook: “Gezien de omvang van de fouten in 2016 adviseren wij u z.s.m. bovenstaande fouten voor de massa 2017 te analyseren en acties te ondernemen. Voor 2017 heeft nog geen interne controle op de aanbestedingen plaats gevonden. U heeft aangegeven de controle op de naleving van de aanbestedingsregels op korte termijn op te pakken”.

Over 2018 schrijft de accountant in de Managementletter (pag. 10) dat tijdens de jaarrekeningcontrole 2017 voor €3,9 mln. fouten zijn geconstateerd. Deze fouten hebben voor €2,2 mln. met name betrekking op aanbestedingen in het kader van inhuur personeel (diensten) en “soortgelijke” werkzaamheden. De gemeente dient aanvullend extra controles uit te voeren. Specifiek voor externe inhuur: “Uit de interne controle van de afdeling Concernzaken blijkt een drietal inkopen van externe inhuur waarvan op dit moment nog niet is vastgesteld of deze rechtmatig zijn aanbesteed. Wij adviseren u op korte termijn vast te stellen of deze inhuur rechtmatig heeft plaats gevonden en indien nodig een aanbestedingsspecialist te betrekken bij de onderbouwing”.

Over 2019 meldt de accountant in de managementletter o.m. dat bij de jaarrekeningcontrole 2018 rechtmatigheidsfouten zijn geconstateerd. Deze hebben met name betrekking op aanbestedingen in het kader van de inhuur van personeel (diensten) en “soortgelijke werkzaamheden” (leveringen en diensten). De accountant heeft vastgesteld dat de interne beheersingsomgeving van onvoldoende niveau is. Er is géén sprake van een adequate preventieve, dan wel detectieve beheersingsmaatregel welke toeziet op de naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Over 2020 wordt in de Managementletter aangegeven dat sprake is van een preventieve beheersingsmaatregel bij aanbestedingen boven €10.000, maar deze wordt niet systematisch afgedwongen, zodat de inkoopadviseurs afhankelijk zijn van de aanlevering door de inkopers. Het risico is daardoor dat aanbestedingsregels niet worden nageleefd. Aanbevolen wordt om deze preventieve beheersmaatregel af te dwingen. In het accountantsverslag 2020 wordt bij een nieuwe aanbestedingsfout (ad €562.000) opgemerkt dat”...sprake is van een enkelvoudige

aanbesteding die Europees had moeten worden aanbesteed. Het gaat hierbij om crediteur Randstad voor de inhuur personele capaciteit voor de gemeente Maastricht”.

Over 2021 meldt het accountantsverslag: “Wij stellen vast dat de geconstateerde fout in de Europese aanbestedingen is toegenomen t.o.v. vorig jaar en dat dit a.g.v. het aantal en de omvang van de onrechtmatigheden, een blijvend aandachtspunt vormt voor uw interne beheersing”. De accountant ziet wel een afname van het aantal fouten, maar een toename van de waarden van deze fouten. “Dit betreft met name nieuwe aanbestedingsfouten als gevolg van externe inhuur”. Herhaald wordt (ook in de Managementletter 2021) de noodzaak om intern het inschakelen van de inkoopadviseur ook systeemtechnisch af te dwingen.

Bijlage H

Mogelijke verbeterpunten voor de richtlijnen voor inhuur personeel van 20 juni 2022

- Het toekennen van een status aan het document (door wie en wanneer is het protocol vastgesteld en voor wie is het bedoeld).
- Het gebruiken van één kwalificatie om het document aan te duiden (het document wordt door de gemeente afwisselend aangeduid met protocol, of richtlijnen of procedures etc..)
- In het document is een stroomschema opgenomen over de besluitvorming bij externe inhuur. In het stroomschema ontbreekt echter een essentieel punt: de weergave van wie binnen welke randvoorwaarden waarover beslist.
- Het gebruiken van duidelijk onderscheidende kwalificaties. In het memo wordt het begrip 'opdracht/inkoop' toegepast op het verstrekken van advies- en onderzoeksopdrachten aan personen. Dit werkt verwarrend, want bij externe inhuur en bij uitbesteden is er ook sprake van inkoop.
- Uitgelegd kan worden welke procedure gevolgd moet worden bij een externe inhuur, een zzp-er, een uitzendkracht, een gedetacheerde arbeidskracht of een arbeidskracht die via payrolling ingehuurd wordt.
- Er is niet vastgelegd wie formeel de beslissingsbevoegdheid heeft met betrekking tot externe inhuur;
- Er is niet vastgelegd welke werkwijze bij besluitvorming over de vaststelling van het beschikbare budget gevolgd moet worden met de vraag (is budget binnen of buiten de organisatie-eenheid beschikbaar).
- Er wordt geen termijn genoemd waarbinnen een vaste arbeidskracht van de gemeente eventueel geschikt te maken moet zijn voor een functie.
- Bij de uitvoering ontbreekt:
 - de formele opdrachtgever
 - wie het resultaat van de externe inhuur toetst;
 - wie ex ante en ex post toetst of kosten van externe inhuur binnen het (afdelings) budget blijven.
- Er kan een nadere uitleg of verwijzing naar de vindplaats van de toepasselijke regels van het inkoop- en aanbestedingsbeleid worden opgenomen. Er wordt in het protocol uitsluitend generiek verwezen naar "de principes van het inkoop- en aanbestedingsbeleid".

Bijlage I

Bestuurlijke reactie van 26 juni 2024



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

Rekenkamer Maastricht
t.a.v. mevrouw van Kimmenaede
Postbus 1992
6201 BZ MAASTRICHT

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht
WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP
Bestuurlijke reactie
Rekenkamerrapport 'Externe inhuur'

DATUM
26 juni 2024

BIJLAGEN
2

BEHANDELD DOOR
Iris Schols, Cindy Bouwens

DOORKIESNUMMER
043 - 350 4354

ONZE REFERENTIE
761495

E-MAILADRES
Iris.Schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE
-

Geachte mevrouw van Kimmenaede,

Naar aanleiding van uw e-mail van 8 mei jl. en het daarbij gevoegde Rekenkamerrapport "Onderzoek externe inhuur in de gemeente Maastricht" maakt het college hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapport te reageren, alvorens u dit in definitieve vorm aan de raad uitbrengt.

Onder dankzegging voor het rapport merken wij op dat dit onderzoek ziet op een specifieke onderzoeksperiode (2017-2021). Onze reactie geven wij echter in de context en tijdgeest van nu. De huidige werkelijkheid kent een krapte op de arbeidsmarkt en laat zien dat alle overheden, meer dan voorheen, moeite hebben met het vinden van goed personeel en dat het percentage inhuur over de gehele linie stijgt. Inhuur is meer dan ooit een noodzakelijk instrument om (raads)ambities te realiseren. Zie ook het recent verschenen artikel in Binnenland Bestuur hierover; <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/uitgaven-aan-inhuur-externen-loopt-op-bij-gemeenten>. Dit laat overigens onverlet dat kritisch sturen op inhuur onverminderd nodig is.

Detailopmerkingen zijn reeds eerder van ambtelijke zijde op uw nota van bevindingen aangereikt. Wij reageren in bijlage 1 alleen op uw conclusies en aanbevelingen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

De Burgemeester,

G.J.C. Kusters

W.A.G. Hillenaar



Bijlage 1 Bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport Externe inhuur

Conclusies

Conclusie 1	<p><u>Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kan niet worden vastgesteld</u></p> <p>De rekenkamer heeft de doeltreffendheid van het beleid niet kunnen vaststellen, omdat er <i>de facto</i> geen objectief beleid is vastgesteld.</p> <p>Er is –in de onderzochte periode- nauwelijks beleid vastgesteld over externe inhuur. Er is wel een sturingsleidraad die in algemene zin de kaders beschrijft waarbinnen resultaten moeten worden gerealiseerd. Deze sturingsleidraad is echter niet duidelijk en bevat onvoldoende richtinggevende kaders voor het management.</p> <p>Noch het college noch de raad heeft op centraal niveau inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van externe inhuur.</p> <p>Bij doelmatigheid gaat het om de relatie tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (doelmatigheid van de beleidsprestaties). Omdat concreet geformuleerde doelstellingen, effecten, indicatoren en adequate registratie van (de uitgaven aan) externe inhuur ontbreken, is het niet mogelijk om de doelmatigheid vast te stellen.</p>
Bestuurlijke reactie	<p>Het is correct dat de gemeente Maastricht in de onderzochte periode geen expliciet beleid over externe inhuur had. Externe inhuur heeft op zichzelf immers geen eigenstandig (beleids)doel, het is een instrument om de kwaliteit en continuïteit van gemeentelijke inzet te borgen. Een duidelijke(re) sturingsleidraad kan hierbij inderdaad helpen.</p> <p>Wij constateren ook dat er (inmiddels) ook al diverse wettelijke en andere beleidsregels (landelijk en lokaal) zijn die zorgen voor een afwegingskader en beleidspraktijk voor de inzet van extern inhuur.</p> <ul style="list-style-type: none">- De aanbestedingswet 2012, voor alle inkoop inclusief de inzet van externe inhuur.- De wet normering Topinkomens.- Mandaatregeling Maastricht 2023.- Richtlijnen voor inhuur personeel (wordt ook wel het "inhuur protocol" genoemd).- Een centraal inkoop team en bijbehorende werkprocessen.- HR-beleid en bijbehorende P&C-processen.- Implementatie van het HRM-softwareprogramma AFAS voor rapportage en monitoring. <p>De gemeente hanteert, zoals u ook zelf stelt, in haar HR-beleid als uitgangspunt dat de vaste werkzaamheden moeten worden verricht door medewerkers met een vast dienstverband. In situaties waarbij sprake is van ziekte, een piek in de uit te voeren werkzaamheden of gebrek aan specifieke deskundigheid, geldt het uitgangspunt dat de gemeentelijke dienstverlening onverminderd doorgang moet vinden. En we dus daarvoor capaciteit inhuren.</p>
Conclusie 2	<p><u>De totale uitgaven aan externe inhuur zijn niet bekend.</u></p>



De gemeente heeft geen exact inzicht in de totale uitgaven aan externe inhuur, omdat de uitgaven voor de inhuur van zzp-ers (die kwalificeren als externe inhuur) niet op centraal niveau worden bijgehouden.

Omdat de gemeente niet exact kan aangeven hoe hoog de uitgaven aan zzp-ers over de betreffende jaren zijn geweest, kunnen de totale uitgaven aan externe inhuur daardoor niet als basis dienen voor een intergemeentelijke vergelijking. Wordt ondanks deze beperking toch een vergelijking gemaakt met andere 100.000+ gemeenten, dan scoort Maastricht in die vergelijking beter dan het gemiddelde (12,2% -excl. ZZP-ers- t.o.v. 14%).

Bestuurlijke reactie

Wij herkennen ons in uw conclusie. Door de centralisatie van de gemeentelijke bedrijfsvoeringstaken per 1 juli 2023 gaat ons inzicht hierin verbeteren. Om dit proces te ondersteunen hebben we het HRM-softwareprogramma AFAS zo ingericht dat we externe inhuur, inclusief ZZP-ers, kunnen rapporteren en monitoren. Ook de deelname aan IGOM* en de door IGOM Europees ingekochte raamovereenkomst voor inhuur personeel, gaat hierin tot verbetering leiden. IGOM is een samenwerkingsverband van 34 aangesloten (semi-) overheidsorganisaties in Zuid- en Midden-Limburg.

*IGOM is een samenwerkingsverband van 34 aangesloten (semi-) overheidsorganisaties. Een uniek samenwerkingsverband gericht op het optimaal functioneren van mensen en organisaties. Zij streven naar een eenduidige invulling werkgeverschap en profileren ons als één aantrekkelijke werkgever op de arbeidsmarkt. IGOM bundelt krachten, kennis én capaciteit van ruim 300 managers en 6.000 medewerkers in Zuid- en Midden Limburg.

Conclusie 3

Er bestaat een in de praktijk ontwikkelde standaard werkwijze

Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat in de praktijk wel zekere routines en standaarden worden gehanteerd die als beleidspraktijk kunnen worden gekwalificeerd. Deze in de praktijk gehanteerde standaardwerkwijze is door de rekenkamer getoetst. Op basis van de dossierstudie en de vraaggesprekken kon niet worden vastgesteld of in de praktijk ook eenduidige uitgangspunten, criteria (bijvoorbeeld ten aanzien van maximum-uurtarief) en prestatie-indicatoren zijn gehanteerd bij externe inhuur.

De gemeente hanteert in haar HR-beleid als uitgangspunt dat de vaste werkzaamheden moeten worden verricht door medewerkers met een vast dienstverband. In situaties waarbij sprake is van ziekte, een piek in de uit te voeren werkzaamheden of gebrek aan specifieke deskundigheid, geldt het uitgangspunt dat de gemeentelijke dienstverlening onverminderd doorgang moet vinden. Door de gemeente is gesteld dat dit uitgangspunt bekend is bij alle (team)managers die binnen de gemeentelijke organisatie de beslissing nemen over externe inhuur en dat door de (team)managers ook zo wordt gehandeld. De rekenkamer heeft uit de vraaggesprekken met de gemeente, de bestudeerde documenten en de dossierreview de indruk gekregen dat in de praktijk ook zo gehandeld wordt.

Bestuurlijke reactie

Wij zijn blij om te lezen dat u onze ontwikkelde praktijk onderschrijft.

Conclusie 4

Er is geen vastgesteld besluitvormingsproces



De gemeente beschikt niet over een vastgesteld besluitvormingsproces, waarin onder andere de in acht te nemen interne afstemmingsprocedures, waaronder het vier-ogenprincipe, opgenomen.

Het bestaan van een objectief kader stroomlijnt de besluitvorming van de externe inhuur. De gemeente heeft aangegeven geen overzicht van het besluitvormingsproces, waarin ook de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bij het proces betrokken personen worden vermeld aan te kunnen leveren en ook dit proces niet te kunnen reconstrueren, omdat dan - volgens de gemeente - het risico bestaat dat dit leidt tot een niet gedegen en niet uniforme beschrijving. Maar ook om niet de schijn te wekken dat de gemeente wel zou beschikken over een beschreven proces.

Bestuurlijke reactie

We onderschrijven uw bevindingen, immers de door u onderzochte periode ziet op de periode 2017-2021. Inmiddels is het besluitvormingsproces en handelingskader vastgelegd in de richtlijnen voor inhuur personeel (zie bijlage 2). Dit faciliteert goede afwegingen tussen de verschillende vormen van externe inzet. Voor de volledigheid wijzen wij erop dat de mandaatregeling specifieke passages kent voor het handelingskader van een (team)manager voor het P&O proces inclusief de inzet van externen. Zoals uzelf ook stelt bij conclusie 6, is het vier-ogen principe geborgd tijdens het inkoopproces. De start van een aanbesteding wordt door de manager en teammanager ondertekend.

Conclusie 5

Bekostigingssystematiek: in beginsel geen aparte budgetten

In de begroting zijn, enkele uitzonderingen daargelaten, geen aparte budgetten opgenomen voor externe inhuur. De kosten van externe inhuur moeten in beginsel ten laste worden gebracht van de personeelsformatiebudgetten. Gelet op onder andere het gegeven dat de kosten voor externe inhuur jaarlijks bij wisselende teams/afdelingen ontstaan, is de gekozen systematiek te verdedigen.

Uitgangspunt is dat de teammanager het beste kan beoordelen of externe inhuur noodzakelijk is en bekostigd kan worden uit het voor zijn team vastgestelde personeelsbudget. Voor een aantal organisatieonderdelen, die om diverse redenen stelselmatig behoefte hebben aan externe inhuur, is wel een apart budget voor externe inhuur vastgesteld.

Bestuurlijke reactie

Wij herkennen ons in uw conclusie. Op het moment dat er een behoefte ontstaat om de capaciteit tijdelijk in te huren ten behoeve van ziek, piek, specifiek zal er in beginsel eerst gekeken worden naar de personeelsbudgetten. Capaciteitsvraagstukken die betrekking hebben op projecten met een bijbehorend projectbudget kunnen ook uit deze projectbudgetten bekostigd worden. De financieel adviseur onderzoekt alle mogelijkheden en adviseert hierover.

De bedrijfsvoering van de afdelingen Stadsbeheer en Sociale zaken hebben vanwege de aard van hun werkzaamheden wel een flexibele schil en daarbij behorend budget. Hiervoor zijn ook specifieke raamcontracten afgesloten met passende leveranciers.

Conclusie 6

Het college kan indirect sturen op de kosten van externe inhuur

Het college kan aan de hand van de (door de raad) vastgestelde personeelsformatiebudgetten indirect sturen op de kosten van externe inhuur.



De huidige systematiek om geen aparte budgetten voor externe inhuur vast te stellen, lijkt geen belemmering te zijn voor de sturing op de omvang van de kosten van externe inhuur (via de sturing op de totale kosten van de afzonderlijke personeelsformatiebudgetten).

Als zou blijken dat externe inhuur voor een team/afdeling tot gevolg zou hebben dat het personeelsformatiebudget wordt overschreden, dan moet de (team)manager de voorafgaande goedkeuring van de directie verkrijgen. De mandaatregels, het vier-ogenprincipe en de interne controlemechanismen moeten ervoor zorgen dat de kosten van externe inhuur de vastgestelde (personeelsformatie)budgetten niet te boven gaan.

Interne controle op de omvang van externe inhuur en mogelijk overschrijding van vastgestelde budgetten vindt plaats door de afdeling Financiën.

De som van vele decentraal -door de (team)managers- genomen besluiten over externe inhuur, bepaalt uiteindelijk de totale besteding aan externe inhuur. En niet omgekeerd. Er is immers geen macrobudget voor externe inhuur dat de grens aangeeft waarbinnen op decentraal niveau besluiten genomen kunnen worden. Er zijn alleen decentrale budgetten.

Bestuurlijke reactie

Wij herkennen ons in uw conclusie.

Conclusie 7

[De verantwoording over externe inhuur aan de raad is op onderdelen niet duidelijk](#)
De twee tussentijdse rapportages van het college aan de raad zijn -blijkens de vragen die door de raad zijn gesteld- op onderdelen niet duidelijk. In de verantwoording aan de raad hadden, naar het oordeel van de rekenkamer, de bevindingen van de extern accountant over de omissies bij de toepassing van de aanbestedingsregels bij externe inhuur moeten worden opgenomen.

Het college verstrekt aan de raad geen gedetailleerde informatie over onder andere aard en omvang van de externe inhuur. En voor zover die wel wordt verstrekt, wordt die informatie niet gespiegeld aan de beschikbare budgetten of normcijfers. Dat wordt door de raad als een gemis ervaren. Gevolg is dat de raad aanvullende vragen moet stellen om die gewenste duidelijkheid te krijgen. Onder meer met betrekking tot aard, effecten, ontwikkelingen, uitkomsten van evaluaties. Ook voor een meer onderbouwd standpunt over de gewenste verlaging van de kosten van externe inhuur of het omklappen van externe inhuur naar vast dienstverband is het noodzakelijk over deze informatie te beschikken.

De accountant heeft m.b.t. de aanbestedingsregels voor externe inhuur over de gehele onderzoeksperiode, in steeds nadrukkelijker bewoordingen aangegeven dat de naleving van de aanbestedingsprocedures verbeterd moeten worden. Immers als over de rechtmatigheid van bestedingen twijfels (kunnen) bestaan, kan dat gevolgen hebben voor de wijze waarop naar doelmatigheid wordt gekeken. Dat is een extra reden om strikter toe te zien op de naleving van de inkoop-en aanbestedingsprocedures.

Bestuurlijke reactie

Wij herkennen ons niet in uw conclusie dat de informatie aan de raad niet duidelijk zou zijn. De raad wordt van relevante informatie voorzien middels de PenC-cyclus. Afgezien daarvan willen we uw raad graag eens per jaar bijpraten over de actuele



stand van zaken m.b.t. de organisatie/inhuur. De verantwoording van alle budgetten heeft jaarlijks plaats gevonden en vragen zijn voldoende beantwoord om in te stemmen met de begroting en jaarrekening. Dat u in de bevindingen van de accountant aanleiding ziet om strikter toe te zien op de naleving van de inkoop- en aanbestedingsprocedures, onderschrijven wij.

Conclusie 8 [In de casus van de interim-directeur Sociaal Domein is niet voldaan aan het 4-ogen-principe](#)

Bij het verstrekken van de opdracht aan de interim-directeur Sociaal Domein en de daarbij gemaakte financiële afspraken is niet voldaan aan het vierogen principe. Dat heeft ertoe geleid dat er onvoldoende bestuurlijk zicht is geweest op de omvang van de kosten van deze inhuur.

Deze casus is door de ambtelijke organisatie destijds niet integraal voorgelegd aan het college, zoals op grond van de Mandaatregeling 2010 wel had moeten in geval van politiek of bestuurlijk gevoelige punten. Naar aanleiding van vragen van de raad over deze casus heeft de gemeente drie procedures tegen het licht gehouden en dat heeft geleid tot vaststelling van het inhuurprotocol 2022, aanpassing van de 'Regeling budgethouderschap' en aanpassing van de regeling 'Mandaat inkoop en aanbestedingen'. Deze aanpassingen zijn een verbetering en een aanzet om te komen tot een objectivering van de regels en richtlijnen.

Bestuurlijke reactie

In deze casus zijn, zoals eerder tijdens het raadsdebat van 6 juli 2021 aangegeven, inderdaad fouten gemaakt. Zoals uzelf aangeeft is in de tussentijd gewerkt aan verbeteringen door het vaststellen van;

- richtlijnen voor inhuur personeel, aanpassingen budgethouderschap,
- regeling Mandaatregeling 2023; en
- is er per 1 juli 2023 een Team Inkoop opgericht waar inhuur met een geraamde opdrachtwaarde vanaf 10.000 euro vooraf gemeld dient te worden. De budgethouder ontvangt hierna een bindend advies over de verder te volgen inkoopprocedure.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan college

Aanbeveling 1

Ontwikkel integraal beleid.

Externe inhuur kan rationeel zijn. Om die rationaliteit te bevorderen én te objectiveren wordt aanbevolen om beleid met betrekking tot externe inhuur te ontwikkelen. Daarin kan dan worden opgenomen: de gemeentelijk visie, doelstellingen, uitgangspunten, criteria, middelen, gewenste effecten, procedures en bevoegdheden alsmede evaluatiecriteria en -tijdstippen. De Wet Normering Topinkomens, de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties, het arbeidsrecht en het aanbestedingsrecht vormen daarbij het bredere wettelijke kader.

Bestuurlijke reactie

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Inhuur is geen gemeentelijk beleidsdoel op zichzelf maar een instrument/hulpmiddel dat ingezet kan worden als de benodigde personele inzet om autonome beleidsdoelen te realiseren in het gedrang is. Zoals u zelf ook constateert zijn er (inmiddels) zowel landelijk als lokaal diverse kaders en werkafspraken voor inhuur. Zo is er inmiddels ook een vastgesteld inhuurprotocol en daarmee beleid.



We herkennen ons in de aanbeveling om meer integraal op één plek alle relevante wetten en regels voor inhuur zichtbaar en bruikbaar weer te geven, waar nodig aangevuld (o.a. in relatie tot aanbeveling 6). Een evaluatie/actualisatie van de bestaande beleidsregels en –afspraken achten wij dan ook opportuun. Overigens heeft de behoefte om (meer) grip te krijgen op inhuur al geleid tot een aanscherping van onze wensen en eisen voor de nieuwe raamcontractant voor inhuur. Per 1 januari 2025 zal IGOM de dienstverlening met betrekking tot inhuur personeel gaan verzorgen inclusief een MSP-systeem voor inhuur (Managed Service Provider). De afdeling P&O werkt met een HRM-softwarestelsel AFAS genaamd. Dit systeem is sinds juni 2024 zo ingericht dat alle categorieën personeel, inclusief inhuur en ZZP-ers, geregistreerd en gerapporteerd kunnen worden.

Aanbeveling 2	Leg het besluitvormingsproces schriftelijk vast Informeert de raad actief over planning, voortgang en resultaat van dit proces.
Bestuurlijke reactie	Wij informeren de raad via de P&C-documenten en op momenten dat er relevante informatie beschikbaar is. We onderkennen de behoefte van de raad en willen de raad eens per jaar bijpraten over de actuele stand van zaken m.b.t. de organisatie/inhuur.
Aanbeveling 3	Rapporteer over doeltreffendheid en doelmatigheid Geef de raad periodiek inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het externe inhuur beleid. Essentieel daarbij is de confrontatie tussen voorziene en gerealiseerde prestaties van externe inhuur en tussen voorziene en gerealiseerde kosten voor externe inhuur. Geef de raad daarbij ook inzicht in eventuele afwijkingen van vastgestelde normen.
Bestuurlijke reactie	Wij onderschrijven deze aanbeveling niet in de huidige vorm. Inhuur is een productiemiddel. Te vergelijken met eigen personeel. De inzet van eigen personeel of inhuur is onderdeel van de bedrijfsvoering die bijdraagt aan de beleidsdoelen en/of activiteiten zoals opgenomen in de P&C-cyclus en/of een eigen beleidscyclus. Met name in deze cycli staan de doelen vermeld waartoe de inzet van eigen personeel dan wel inhuur moet bijdragen. In dat kader moet verantwoording worden afgelegd over het bereiken van doelen en de uitnutting van budgetten. Dus vooral binnen de begrotingsprogramma's. Ons inziens zou het uitvoeren van deze aanbeveling leiden tot te veel gedetailleerde informatie voor de raad en geen recht doen aan de managerieke bevoegd- en verantwoordelijkheden. Ter vergelijking: we verstrekken ook geen informatie over het functioneren van afzonderlijke medewerkers. Als ingehuurde capaciteit niet voldoet, zal het management deze niet (meer) inhuren. Wel zal met andere 100.000+ gemeenten (A+O fonds) en het eigen ziekteverzuim, piekwerkzaamheden en specifieke kennis/projecten een vergelijking worden gemaakt. De insteek zal zijn dat het gemiddelde van de grote gemeenten dan de norm is waarbij zal worden toelichting of en waarom we (fors) afwijken.
Aanbeveling 4	Voer een objectieve kwantitatieve beslisregel over externe inhuur in. Het voordeel van externe inhuur is met name gelegen in de flexibiliteit van de duur van de inhuur. Het nadeel is de hogere prijs per tijdseenheid. En omgekeerd uiteraard: bij een vast dienstverband is met name de prijs in het voordeel, maar de lange duur kan een nadeel zijn. De vergelijking ter bepaling van dit omslagpunt kan (mathematisch) worden geobjectiveerd en onderdeel vormen van het beleid, hetgeen de transparantie van de besluitvorming, ten goede komt.



Bestuurlijke reactie	<p>Wij onderschrijven deze aanbeveling niet in de huidige vorm. Deze aanbeveling doet ons inziens geen recht aan de veelheid van aspecten die een rol spelen bij inhuur. 1-op-1 doorvoering van deze aanbeveling maakt dat inhoudelijke (raads)ambities in het gedrang komen. Bij inhuur wordt er niet alleen gekeken naar de financiële impact. De afwegingen of de financiële middelen in verhouding staan tot de behalen doelstellingen is een vast onderdeel van het besluitvormingsproces, waarbij echter ook aspecten als kwaliteit, planning, specialisme, urgentie, schaarste en maatwerk moeten worden meegewogen.</p> <p>Er wordt echter altijd gekeken dat de uitgaven binnen de bestaande budgetten passen. Afwijken van de reeds door de raad vastgestelde budgetten kan alleen na een raadsbesluit.</p>
Aanbeveling 5	<p>Voer een norm in voor kosten externe inhuur en pas het principe 'comply or explain' toe.</p> <p>Uit oogpunt van kostenbeheersing kunnen per beleidsveld gedifferentieerde normen worden vastgesteld voor de kosten van externe inhuur (bijvoorbeeld kosten als percentage van teambudget, maximale vergoeding per tijdseenheid e.d.). Deze richtinggevende norm kan worden gehanteerd met toepassing van het principe 'comply or explain'. Met andere woorden: de norm dient toegepast te worden en als dat niet kan, dient toegelicht te worden waarom dat niet mogelijk is.</p>
Bestuurlijke reactie	<p>Wij onderschrijven deze aanbeveling niet in de huidige vorm. Deze aanbeveling ziet, net als aanbeveling 4, enkel op de financiële component van inhuur en doet daarmee geen recht aan de meerwaarde die inhuur kan hebben i.r.t. de realisatie van (raads)ambities. Invoering zou leiden tot een (onwerkbaar) aantal normen, aangezien per beleidsveld er een norm zou moeten komen. Normen die in hoge mate afhankelijk zijn van niet beïnvloedbare factoren. We denken o.a. aan ziekteverzuim, personeelsopbouw, arbeidsmarktsituatie en economische conjunctuur.</p> <p>Wij opteren voor de landelijk gangbare norm van het vergelijken onze kosten voor inhuur met het landelijke gemiddelde (AenO fonds). Uit deze vergelijking blijkt overigens dat onze inhuur landelijk gezien iets onder het gemiddelde ligt. Mocht het wel afwijken dan zullen we dit uiteraard analyseren en verklaren.</p>
Aanbeveling 6	<p>Zorg voor een eenduidige en complete administratie en verantwoording van alle categorieën externe inhuur</p> <p>Met name de zzp-ers dienen ook kwantitatief in beeld gebracht te worden en deel uit te maken van de verantwoording van het college aan de raad over externe inhuur.</p>
Bestuurlijke reactie	<p>Wij onderschrijven deze aanbeveling. Gemeente Maastricht heeft inmiddels besloten om per 1 januari 2025 toe te treden tot IGOM; een samenwerkingsverband van 33 (semi)overheidsinstanties in Zuid-Limburg. Een belangrijk onderdeel van IGOM¹ is de gezamenlijke aanbesteding van inhuur, waarbij één centrale inhuurdesk wordt ingericht voor de deelnemende organisaties en leveranciers. De inhuurdesk kan middels rapportages accurate stuur- en managementinformatie leveren over de totale inhuur inclusief de inhuur van ZZP-ers met een gezagsverhouding. E.e.a. in lijn met uw aanbeveling.</p> <p>En zoals eerder aangegeven (bij aanbeveling 2 en 3) werkt de afdeling P&O met een HRM-softwareprogramma AFAS. Dit programma ondersteunt niet alleen de afdeling P&O, maar ook de manager bij de HRM-processen en zorgt voor de vastlegging en rapportage van alle inhuur, inclusief ZZP-ers.</p>



Aanbeveling 7	<p>Waarborg naleving aanbestedingsprocedures bij externe inhuur</p> <p>In de casus van de interim-directeur Sociaal Domein heeft de stadsadvocaat geoordeeld dat, alhoewel de door de gemeente aan de opdracht gegeven kwalificatie ter vaststelling van de te volgen aanbestedingsprocedure niet juist was, de in die casus toegepaste enkelvoudige aanbestedingsprocedure wel rechtmatig was vanwege de spoedeisendheid van de opdrachtverstrekking.</p> <p>De accountant heeft over de gehele onderzoeksperiode in steeds nadrukkelijker bewoordingen aangegeven dat de naleving van de aanbestedingsprocedures verbeterd moet worden. Na zoveel aanmoedigingen is het zaak om hier daadwerkelijk werk van te maken. Aanbevolen wordt om de raad alsnog te informeren over de voortgang en resultaten van deze aanbeveling.</p>
Bestuurlijke reactie	<p>We onderschrijven deze aanbeveling. De inkooporganisatie is inmiddels (vanaf 1 juli 2023) verder gecentraliseerd. Voorheen werden de aanbestedingen tot aan de Europese drempel veelal zelf door de afdelingen uitgevoerd. Nu begeleidt het team Inkoop alle inkoopopdrachten vanaf 50.000 Euro.</p> <p>Meer specifiek voor inhuur geldt dat vanaf deze datum de inhuur met een geraamde opdrachtwaarde vanaf 10.000 Euro vooraf gemeld dient te worden bij team Inkoop. De budgethouder ontvangt hierna een bindend advies over de verder te volgen inkoopprocedure. Vanaf 1 januari 2025 zal gemeente Maastricht haar inhuur-opdrachten, die kwalificeren als een inspanningsverplichting, via een Managed Service Provider (MSP) inkopen. Deze MSP, een centraal ingerichte inhuurdesk, wordt momenteel samen met diverse andere Zuid – en Midden Limburgse gemeenten aanbesteed. Een groot voordeel van een MSP is dat alle inhuur juist via 1 kanaal (Inhuurdesk IGOM¹) verloopt, hiermee krijgen we, in lijn met uw aanbeveling, meer grip op de inhuur. De raad wordt via de P&C-cyclus op de hoogte gehouden van ontwikkelingen.</p>

Aanbeveling aan de raad

Aanbeveling 8	<p>Verzoek het college om beleid m.b.t externe inhuur vast te stellen. Vraag inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het externe inhuurbeleid.</p> <p>Omvang en kwaliteit van externe inhuur bepalen mede de door de burgers en bedrijven ervaren kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Ook spelen financiële belangen. Het vaststellen van integraal beleid met betrekking tot externe inhuur is wenselijk.</p> <p>Voorgesteld wordt aan de raad om tegen die achtergrond het college te verzoeken om binnen een zekere termijn integraal beleid te vast te stellen en aan de raad voor te leggen.</p>
Bestuurlijke reactie	<p>We onderschrijven uw suggestie aan de raad, waarin in u stelt dat het van belang is dat beleid ten aanzien van externe inhuur dient te zijn vastgesteld. Op dit moment kennen we een vastgestelde richtlijn voor het inhuren van personeel (inhuurprotocol) welke de huidige praktijk beschrijft. Deze richtlijn gaan we evalueren en daarna actualiseren waarbij we dankbaar gebruik zullen maken van uw bevindingen en aanbevelingen. Ons voorstel is om de raad via het domein Algemene Zaken een keer per jaar bij te praten over bedrijfsvoering/P&O. De externe inhuur zal daar vanzelfsprekend onderdeel van uitmaken.</p>



Bijlage 2 Richtlijnen voor inhuur personeel

Deze bijlage betreft een overzicht van kaders en richtlijnen die Gemeente Maastricht hanteert bij het inhuren van personeel.

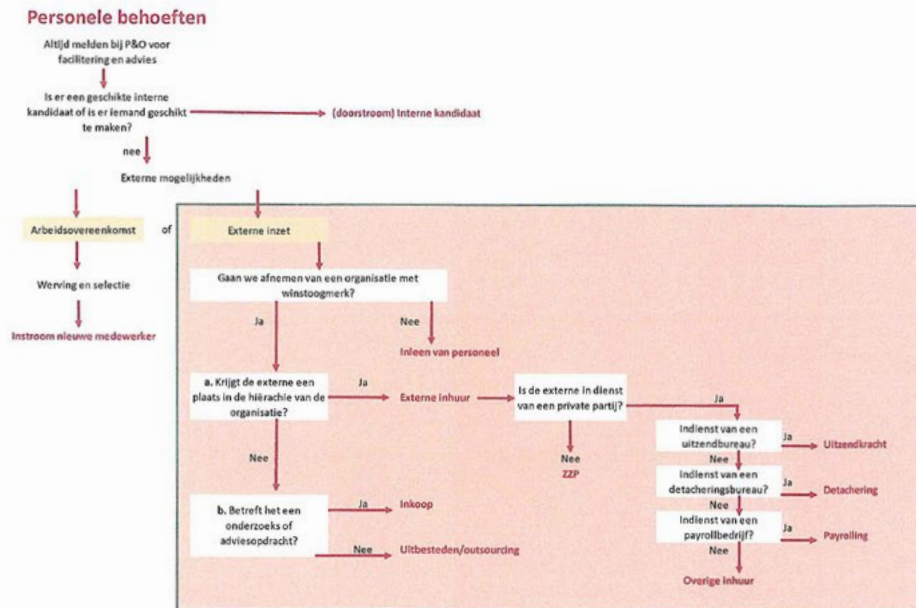
1. Aanleiding

Onze omgeving verandert snel en stelt eisen aan onze medewerkers qua kennis, houding en gedrag. We werken samen aan het Maastricht van vandaag en morgen, in verbinding met onze inwoners en partners. Wij streven ernaar een organisatie te zijn die gezond en veilig is. We zijn wendbaar, denken ontkokerd en integraal. We hebben lef om keuzes te maken, prioriteiten te stellen en communiceren hierover met belanghebbenden. We werken in een organisatie die zeer uiteenlopende werkzaamheden kent. We hebben beleidsmakers en adviseurs, maar ook beladers en Boa's. We kennen werkzaamheden in roosterverband en projecten. Sommige werkzaamheden zijn locatie gebonden of worden het beste uitgevoerd in de stad, dicht bij de burgers. We hanteren de volgende twee uitgangspunten; structureel werk belonen we met een vast dienstverband. En wij willen externe inzet beperken tot het noodzakelijke.

Op enig moment ontstaat er binnen een afdeling of team een behoefte aan extra capaciteit, denkkracht of simpelweg "handjes". De (team)manager bekijkt samen met de p-adviseur en de financieel adviseur welke invulling het meest passend is gezien de personele behoefte, met in acht name van de inhoudelijke maar ook financiële afweging. Er wordt een keuze gemaakt waarbij we op de meest verantwoorde manier gemeenschapsgeld inzetten ten behoeve van de stad en haar inwoners. De afgelopen jaren heeft dit onderwerp veel ambtelijke en politieke aandacht gekregen.

2. Beslisboom personele behoeften

Onderstaande beslisboom geeft alle mogelijkheden om een capaciteitsvraagstuk in te vullen. Interne doorstroom en arbeidsovereenkomsten zijn in het totaaloverzicht opgenomen daar dit eveneens oplossingsrichtingen zijn van capaciteitsvraagstukken. Dit memo beperkt zich echter tot het rode kader, dat inzoomt op externe inzet.



Figuur 1 Beslisboom personele behoeften

3. Categorieën inhuur

We registreren de reden van inhuur binnen drie categorieën.

1. **Piek:** betreft het opvangen van tijdelijke piekbelasting bij bijvoorbeeld seizoensgebonden werk of incidentele pieken die niet te voorspellen zijn zoals crisissituatie (Coronacrisis, vluchtelingencrisis, hoogwater).
2. **Ziek;** betreft een langdurige vervangingsvraag naar aanleiding van langdurig verzuim dat niet intern opgelost kan worden.) maar ook acute ziekte.
3. **Specifieke kennis of expertise** waarvan het (financieel) onverstandig is deze structureel in huis te hebben, omdat je de expertise maar tijdelijk nodig hebt. Dit betreft bijvoorbeeld majeure projecten in de ruimtelijke sector of innovatieve projecten. Ook valt te denken aan inzet voor moeilijk vervulbare functies, waarbij geldt dat de reguliere mogelijkheden van werving & selectie voldoende betracht zijn, maar invulling van de betreffende vacature desondanks niet slaagt.

4. Vormen van inhuur.

Binnen elke categorie is er de keuze voor twee vormen van inhuur.

Externe Inhuur

Externe inhuur waarbij mensen via een uitzendrelatie of detachering worden ingehuurd; de externen zijn onder leiding en toezicht van de gemeente werkzaam. De gemeente stuurt op de inzet van (extra) capaciteit en/of functioneren. De gemeente heeft daarmee ook een feitelijk (mede)werkgeversrol voor die externen. De externe heeft een inspanningsverplichting.

Opdracht (Inkoop of uitbesteden / outsourcing)

Externen die een (advies)opdracht uitvoeren: In dit geval sluit de gemeente, overeenkomsten van opdracht. De gemeente stuurt niet op de inzet van de specifieke capaciteit en/of het functioneren, maar



stuurt op de gemaakte resultaatsafspraken. Hierbij is er geen sprake van het werken onder leiding en toezicht van de gemeente. De gemeente vervult daarmee geen feitelijk (mede)werkgeversrol, maar een opdrachtgeversrol, waarbij de externe in de regel een resultaatverplichting heeft. De opdrachtnemer is daarbij verantwoordelijk voor het behalen van het afgesproken resultaat binnen een afgesproken tijdspad. De gemeente is in deze situatie uitsluitend opdrachtgever.

5. Kaders

5.1. Vergoedingen

In 2013 is in Nederland de Wet normering topinkomens (WNT) ingevoerd. Deze norm legt beperkingen op aan de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke sector. In 2016 is de norm uitgebreid en ook van toepassing verklaard voor werknemers zonder dienstbetrekking (zoals inhuur). Voor 2022 is in de WNT het maximum uurtarief voor externe inhuur vastgesteld op € 206. Jaarlijks worden de bezoldigingsmaxima aangepast (<https://www.topinkomens.nl/actueel/bezoldigingsmaxima>).

In afwijking van deze tarieven hanteren wij, als gemeente Maastricht lagere uurtarieven. Deze tarieven zijn tot stand gekomen op basis van ervaringscijfers en bestaande contracten. Gemeente Maastricht spiegelt het uurtarief aan het salaris van de gemeentesecretaris/algemeen directeur en hanteert een maximaal uurtarief van €150, exclusief btw. (*peildatum 1-7-2022*)

5.2. Reis en verblijfskosten

Het uurloon is inclusief reis en verblijfskosten. Per week mogen niet meer dan het totaal aantal in het contract opgenomen uren gedeclareerd worden met een maximum van 36 uur per week.

5.3. Meerwerk

Afspraken over onregelmatige uren of toeslagen (bijvoorbeeld vanwege roosters) worden vastgelegd in het contract en zijn gelijk aan de afspraken voor een vergelijkbare functie in de organisatie.

5.4. Duur van de inzet

De duur van de externe inzet, en daarmee ook de duur van de overeenkomst van opdracht, is afhankelijk van de duur van de werkzaamheden. Wervings- en selectiereglement, artikel 5. Stelt een maximaal duur van 1 jaar voor inhuur. Bij het bepalen van de duur van de overeenkomst van opdracht dient rekening te worden gehouden met de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (Wet DBA).

5.5. Betaling

De slotfactuur wordt pas betaald na eindevaluatie van de opdracht. Deze evaluatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vindt plaats binnen twee weken na afronding van de opdracht/inzet. De resultaten worden vastgelegd en gearchiveerd.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor, en moet erop toezien dat, het geleverde werk en de kennis van een externe binnen de gemeentelijke organisatie beschikbaar blijft en tijdig wordt overgedragen. Via de jaarlijkse P&C-cyclus vindt er verantwoording plaats over de bestaande bezetting, inhuur en opdrachten. Opdrachten worden verstrekt volgens het geldende mandaatbesluit.

5.6. Overige kaders

- Ad 1 Inkoop of uitbesteden geschiedt altijd volgens de principes van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
Raamovereenkomst: Indien er een raamovereenkomst afgesloten is, moet hiervan gebruik gemaakt worden. Dit moet herleidbaar tot de kandidaat aangetoond worden met schriftelijke communicatie. Ook als de raamcontractant geen geschikte kandidaat kan leveren.
Externe Inzet: Indien er geen raamovereenkomst beschikbaar is, wordt gebruik gemaakt van een passende inkoopprocedure. De vakgroep Inkoop en aanbesteden adviseert en faciliteert inkoop vraagstukken.
- Ad 2 Principes van goed werkgeverschap zoals beschreven in de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) zijn altijd van toepassing.
- Ad 3 Opdrachtgeverschap bij externe inzet vullen we professioneel en resultaatgericht in. We streven naar een zoveel mogelijk resultaatgerichte opdrachtverlening en excellente uitvoering.



Ad 4 Externen dienen te voldoen aan gelijkwaardige integriteitsvoorwaarden als het eigen personeel, minimaal het ter controle tonen van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het tekenen van de integriteit- en geheimhoudingsverklaring.

6. Afwijkingsbevoegdheid

Voor een afwijking van dit protocol moet vóór het ondertekenen van de overeenkomst toestemming worden gekregen van gemeentesecretaris/algemeen directeur. Deze toestemming is gekoppeld aan de naam van de externe en is beperkt tot de specifieke opdracht en duur van de opdracht.

