

Rekenkamerbrief

Rekenkamercommissie Hoorn

Datum: 31 juli 2023



Geachte leden van de gemeenteraad,

Gemeenten huren om verschillende redenen externe capaciteit in. Bijvoorbeeld vanwege ziekte, extra werkzaamheden, bestuurlijke prioriteiten of behoefte aan specialistische kennis. Door de inzet van externen kunnen gemeenten werkzaamheden voortzetten en de dienstverlening richting inwoners door laten gaan, ook bij afwezigheid of tekorten. Externe inhuur heeft echter ook nadelen. Het is vaak duurder dan het inzetten van eigen formatie en het brengt een strategisch risico met zich mee omdat kennis geen structurele plek krijgt in de organisatie.

De inhuur van externen in Hoorn bedroeg in 2021 zo'n 18,6% van de totale loonkosten¹ van de gemeente. Het is mede daarom van belang dat het inhuurproces goed is ingericht en dat de inzet van externen bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelen en grote ambities de komende jaren. Om gemeentelijke doelstellingen te behalen, mede door inzet van externen, moet het inhuurbeleid in een verlengde liggen van de organisatievisie, het ambitieniveau van de organisatie en het personeelsbeleid. Daarnaast helpt inzicht in de aard en omvang van externe inhuur om duidelijk te maken hoe de zaken ervoor staan.

U houdt zich als raad ook bezig met het onderwerp. In 2021 stuurde wethouder Bashara een brief dat de externe inhuur in een jaar tijd met 50 medewerkers was afgenomen². Het grootste deel hiervan was de omzetting van zorgmedewerkers naar vaste dienst. In 2021 heeft de rekenkamercommissie een rapport gepresenteerd naar het inkoopbeleid van de gemeente. Dat rapport gaf een beperkte inkijk in de wereld van externe inhuur. De afgelopen periode heeft de rekenkamer gekeken naar de uitvoering van het externe inhuurbeleid, en meer specifiek op welke manier de organisatie omgaat met externe inhuur en of dit onderdeel uitmaakt van een strategische afweging in personeelsinzet.

In deze rekenkamerbrief presenteert de Rekenkamercommissie Hoorn de resultaten. Met deze brief willen we inzicht bieden in de uitvoering van het beleid omtrent externe inhuur, en handvatten aanreiken voor de raad hoe hiermee om te gaan. Uiteindelijk draagt dit inzicht bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Belangrijke kanttekening

De rekenkamercommissie had in eerste instantie een regulier rapport voorzien. Op basis van de bevindingen, de bedrijfsmatige insteek van het beleid en de beperkte dossiervorming, heeft de rekenkamercommissie besloten u op hoofdlijnen te informeren en door middel van een brief het gesprek over externe inhuur op gang te brengen.

¹ Berekening indicator: kosten inhuur externen als % van de som van (totale loonsom + kosten inhuur externen)

² https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20210707_20407714?



De brief start met onze conclusies en aanbevelingen. In het vervolg van deze brief volgen een samenvatting van de onderzoeksbevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen. Procesmatige aspecten van dit onderzoek, zoals de doelstelling, aard, vraagstelling en onderzoeksopzet zijn opgenomen als bijlage 1.

Conclusies

In de gemeente Hoorn wordt externe inhuur gezien als uitvoeringsvraagstuk, vrijwel volledig belegd bij de teammanagers. Er is daarnaast sprake van weinig controle, weinig monitoring en beperkte dossiervorming. Doordat er gewerkt wordt met (Europees aanbestede) percelen is de rechtmatigheid van de externe inhuur geborgd. Doelmatigheid is belegd bij de teammanager en blijkt over het algemeen deel uit te maken van de afweging over externe inhuur.

De rekenkamercommissie bemerkt dat externe inhuur niet als strategisch vraagstuk wordt gezien, of als dusdanig wordt ingezet. De krappe arbeidsmarkt zorgt voor een grotere afhankelijkheid van externe inhuur terwijl het tegelijkertijd effect heeft op de kwaliteit van het beschikbare extern in te huren personeel en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Daarnaast heeft een hogere externe inhuur, zeker zonder gedegen dossiervorming en evaluatie, gevolgen voor het kennisniveau van de organisatie.

Hieronder wordt, aan de hand van de thema's van de deelvragen, de hoofdconclusie uitgewerkt in deelconclusies. Daarna volgen de aanbevelingen.

Beleid

1. Er is een actueel lokaal beleidskader voor externe inhuur, aanvullend op regionaal inkoop- en aanbestedingsbeleid. De beleidswijziging uit 2020 heeft geleid tot een meer doelmatige inzet van externe inhuur.
2. Het mandaat voor externe inhuur is vrijwel volledig belegd bij de teammanagers en wordt gezien als uitvoeringsvraagstuk.
3. Er zijn weinig controlemechanismen in het beleid ingebouwd om doorlopend te toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur.

Uitvoering

4. Externe inhuur wordt niet als strategisch instrument gezien of dusdanig ingezet.
5. Doormiddel van de gekozen structuur (percelen) is er geen reden om te twijfelen aan de rechtmatigheid van de externe inhuur.
6. Door personele krapte is de ondersteuning door de inhuurdesk momenteel beperkt. Dat zorgt voor een grotere belasting van de teammanagers.

Monitoring en evaluatie

7. De dossiers van extern ingehuurde functies worden beperkt gevuld wat navolgbaarheid en lerend vermogen beperkt mogelijk maakt.
8. Monitoring en evaluatie van externe inhuur is beperkt mogelijk door de beperkte regie vanuit de directie en de (huidige) afwezigheid van monitoringsinstrumenten zoals een dashboard.



Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn een aanzet om het gesprek te voeren met het college over externe inhuur. Het is een oproep aan organisatie en gemeenteraad om externe inhuur vanuit een meer strategisch perspectief te benaderen, en niet louter een uitvoeringsvraagstuk te laten zijn.

Gemeenteraad

1. Bepaal vanuit uw controlerende rol in hoeverre u inzicht wilt hebben op externe inhuur. Overweeg of u, naast de P&C documenten, ook zicht wilt houden op de inhuur ten laste van de begroting of projecten.
2. Vraag het college bij grote projecten op te nemen of er sprake is van externe inhuur en inzichtelijk te maken of er, doormiddel van verschuiven in de tijd en opvangen met vaste formatie, andere afwegingen te maken zijn. Op deze manier krijgt u als raad meer middelen om op kaderstellende wijze te prioriteren in projecten.

College van B&W

3. Benut de mogelijkheden om externe inhuur op een meer strategische wijze in te zetten door in de ambtelijke organisatie vaker het gesprek te voeren over de gevolgen (en kansen) van externe inhuur.
4. Evalueer de eisen waaraan inhuurdossiers minimaal moeten voldoen, en controleer de uitvoering hiervan. Zo is voor iedereen duidelijk welke documenten tenminste opgenomen dienen te worden, en wat er in deze documenten dient te staan.
5. Werk aan een doorlopend monitoringssysteem waarin zowel ruimte is voor kwantiteit (monitoringscijfers) als kwaliteit van extern ingehuurde krachten. Houd bij het opstellen hiervan aandacht voor het beperkt houden van de administratieve last van de teammanagers.



Beleid en doelstellingen

In het eerste deel van deze brief wordt er stilgestaan bij het gemeentelijk beleid omtrent externe inhuur. Eerst wordt het beleidskader toegelicht. Vervolgens wordt er stilgestaan bij de verantwoordelijkheden en rollen.

Samenvatting

Er is een actueel lokaal beleidskader voor externe inhuur, aanvullend op regionaal inkoop- en aanbestedingsbeleid. Externe inhuur wordt in Hoorn beschouwd als bedrijfsvoering. Het extern inhuren van personeel is belegd bij de teammanagers. College en directie spelen geen rol in de dagelijkse overwegingen omtrent inhuur. Bij uitzonderingen worden zij betrokken. Er is beperkt sprake van controlemechanismen in de organisatie om te toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur.

Beleidskader

Het beleid van een gemeente ten aanzien van externe inhuur staat niet op zich. Idealiter raakt het aan verschillende ambities op andere terreinen, zoals inkoop en aanbesteding, de gemeentelijke financiën en het personeelsbeleid. De beleidsdocumenten die relevant zijn voor externe inhuur zijn:

- Het regionale inkoop- en aanbestedingsbeleid (2021)
- Het beleidskader externe inhuur (2020)

De gemeente Hoorn heeft geen overkoepelend (strategisch) personeelsbeleid waarin externe inhuur is opgenomen. De twee bovenstaande documenten geven de kaders voor externe inhuur.

Externe inhuur is specifiek uitgewerkt in lokaal beleid; beleidskader externe inhuur

In 2020 is er een nieuw beleidskader externe inhuur opgesteld naar aanleiding van landelijke wetswijzingen, een motie in de gemeenteraad en de recente cijfers over externe inhuur in de gemeente Hoorn.

In het beleidskader zijn vier motieven opgenomen om in te huren: kwaliteit, kwantiteit, kwetsbaarheid (risico's) en kosten. Deze vier motieven zijn uitgewerkt in deelmotieven, te vinden in tabel 1 (bijlage 3). Daarnaast zijn er streefdoelen opgenomen voor 2021, 2022 en 2023, op verzoek van de gemeenteraad. In 2021 was het doel 16% externe inhuur, in 2022 14% en in 2023 12% van de totale loonkosten³. Samen met een streefdoel zijn er ook maximale termijnen voor inhuur, en de mandaatregeling hiervoor, opgenomen in het beleidskader (tabel 2, bijlage 3).

Andere uitgangspunten zijn:

- Geen inhuur op structurele taken (tenzij)
- Inhuur tegen marktconforme tarieven
- Gebruik van de HR-Inhuurdesk voor alle aanvragen
- Voorrang geven aan eigen medewerkers of uit de regio

³ De Auditcommissie heeft bij de jaarstukken 2021 de gemeenteraad geadviseerd om de doelstelling van jaarlijks 2% reductie op inhuur tijdelijk buiten werking te stellen. Dit gegeven de huidige ontwikkelingen en krapte op de arbeidsmarkt. Ook wil de gemeente diverse grote projecten juist afronden in deze bestuursperiode.



Rollen en verantwoordelijkheden

De gemeente Hoorn is recent gestart met een nieuwe organisatiestructuur. Deze organisatiestructuur is nog niet volledig doorgewerkt in de mandaatbesluiten en beleidsstukken over externe inhuur. In de praktijk is de teammanager de verantwoordelijke voor de personeelsinvulling van het team. De manager heeft dan ook de bevoegdheid om in te huren. De rollen van directeurs, collegeleden en inkoop- en contractmanagers zijn beperkt. Er vindt geen controle plaats bij reguliere inhuur (anders dan rechtmatigheidstoets door team inkoop/HR en de uitvoering van het interne controleplan door Team planning en control). Een volledig overzicht van de rollen en verantwoordelijkheden is te vinden in bijlage 3 (tabel 3).

Ter ondersteuning van de teammanagers is de inhuurdesk ingericht. De Inhuurdesk is ondergebracht bij het team HR en begeleidt en ondersteunt de leidinggevenden vanaf de aanvraag tot en met de opdracht voor inhuren die via de raamovereenkomsten lopen. In het beleid van 2020 is de inhuurdesk gecontinueerd na een positieve evaluatie. Om meer administratieve taken bij de inhuurdesk onder te brengen is de HR-formatie in 2020 uitgebreid met 1 fte (in de praktijk 0,89 fte) voor de inhuurdesk en met 0,78 fte voor de backoffice van HR.

Uitvoering en sturing

In het tweede deel van deze brief wordt er gekeken naar de aard, omvang van externe inhuur en de uitvoering van beleid. Eerst wordt de inhuur vergeleken met vergelijkbare gemeenten. Vervolgens wordt de uitvoering van beleid getoetst aan de hand van rechtmatigheid⁴, doelmatigheid⁵ en doeltreffendheid⁶. Tot slot wordt het besluitvormingsproces om over te gaan tot externe inhuur geschetst.

Samenvatting

De gemeente Hoorn huurt iets meer extern in dan gemiddeld, maar niet opvallend veel. De kosten voor externe inhuur worden niet apart gemonitord.

De gemeente Hoorn heeft een helder beleid dat door de teammanagers als handvat gebruikt kan worden in het extern inhuren van personeel. De inhuurdesk wordt benut voor ondersteunende werkzaamheden, en in de praktijk worden de procedures omtrent inhuur, zoals de percelen, goed gevolgd. De administratie van inhuurdossiers blijft echter achter wat de navolgbaarheid en het lerend vermogen bemoeilijkt.

Aard en omvang

In de periode 1 januari 2019 tot 1 januari 2022 zijn er in totaal 199 functies extern ingehuurd met uurtarieven variërende van 14,37 euro tot 175 euro per uur. De meeste inhuurdossiers zijn voor extra ondersteuning, invulling van vacatureruimte en inhuur op een project. Alle drie de redenen bedragen ongeveer 60 inhuurdossiers. Belangrijk daarbij op te merken is dat uit interviews blijkt dat

⁴ Rechtmatigheid: een juridische term, die aangeeft dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

⁵ Doelmatigheid: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

⁶ Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten of gestelde doelen van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.



een deel van de externe inhuur onjuist als zodanig is aangeduid maar het hier gaat om inkoop met een eindproduct aan het einde van de opdracht. In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de externe inhuur, op basis van de indicatoren die in de begroting worden gebruikt.

Tabel 4. Mate van externe inhuur van 2019 tot 2022

Jaar	Percentage Hoorn (% van de totale loonsom + externe inhuur)	Landelijke gemiddelde gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners
2019	18,4%	17,9%
2020	18,3%	18,0%
2021	18,6%	17,1%
2022	Nnb	nmb

De meeste externe inhuur heeft plaatsgevonden op de teams ‘projectmanagement’ (24 dossiers), ‘informatiemanagement en automatisering’ (19 dossiers), ‘dienstverlening’ (15 dossiers). De looptijd van externe inhuur verschilt. In 2020, voor vaststelling van het nieuwe beleidskader met daarin maximale looptijden, liep het grootste deel van inhuur korter dan 6 maanden. Daarvoor was inhuur vaak langer deze maximale termijn. Het komt nu sporadisch voor dat er langer wordt ingehuurd, maar dit is vooral voor een laag aantal uren en specialistische kennis. Het grootste gedeelte van de externe inhuur wordt op ZZP-basis ingehuurd.

In de begroting van de gemeente Hoorn zijn de kosten voor externe inhuur niet apart opgenomen. Het grootste gedeelte van externe inhuur vindt plaats binnen de reguliere begrotingen (kostenverdeelstaat per team) of op basis van een projectplan. Het komt beperkt voor dat er apart budget wordt vrijgemaakt voor externe inhuur.

Rechtmatigheid van inhuur

De gemeente Hoorn werkt met 5 verschillende percelen voor inhuur met daarin 7 leveranciers. Deze percelen bieden structuur aan de verschillende typen van inhuur. Aanbieders hebben zich in kunnen schrijven op percelen. Het is mogelijk om binnen de aanvraag voor externe inhuur gebruik te maken van verschillende percelen, bijvoorbeeld als een aanvraag niet voldaan kan worden binnen een bepaald perceel vanwege een gebrek aan geschikte kandidaten. Bij het inhuren van kandidaten via de voorkeursleveranciers is een inkoopprocedure niet nodig. Deze overeenkomsten zijn al Europees aanbesteed. Wanneer de voorkeursleveranciers geen geschikte kandidaten binnen de afgesproken termijnen kunnen leveren, dan moet de teammanagers alsnog op zoek naar een geschikte kandidaat via de inkoopprocedure zoals aangegeven in het de Inkoopmatrix.

De inhuur via contractpartners voldoet, aangezien er in de Europese aanbesteding reeds aan de eisen is voldaan. Hierdoor is er geen reden om aan te nemen dat de gemeente Hoorn zich niet houdt aan inkoop- en aanbestedingsregels in het geval van inhuur via een contractpartner. Eerder is geconstateerd dat de gemeente Hoorn een groot deel van het ingehuurde personeel in 2021 via een ZZP-structuur inhuurde. Na invoering van het nieuwe beleidskader (2020) zou meer personeel via de percelen moeten worden ingehuurd. In veel gevallen is rechtmatigheid ook in het geval van ZZP-inhuur geborgd doormiddel van een contractpartner voor ZZP-beheer. Uit gesprekken blijkt dat het per team verschilt in welke mate dit gebeurt. Een van de gesprekspartners gaf aan dat er in zijn/haar team weleens uit het eigen netwerk wordt geworven maar deze inhuurkrachten via een ZZP-constructie worden ondergebracht bij een contractpartner op het gebied van ZZP-contractbeheer. Dit zorgt ervoor dat er een toets plaatsvindt op rechtmatigheid. Het onderbrengen van het ZZP-contractbeheer is nauwelijks duurder dan eigen contractbeheer.



Doelmatigheid

Externe inhuur is vrijwel altijd duurder dan personeel in de vaste formatie. Toch kunnen er goede redenen zijn om extern in te huren, daarvoor heeft de gemeente de inhuurmotieven opgesteld in het beleid uit 2020. Uit gesprekken blijkt dat teammanagers externe inhuur instrumenteel inzetten bij een tekort aan capaciteit, of bij benodigde specialistische kennis. Externe inhuur maakt vrijwel nooit deel uit van een voorstel, wordt niet expliciet opgenomen in de teamplannen en wordt door de teammanagers gezien als een uitvoeringsvraagstuk. De gesproken teammanagers geven aan dat de inzet van vast personeel altijd de voorkeur geniet boven externen. Dit beeld komt overeen met de onderzochte casussen.

Krapte op de arbeidsmarkt

Door de huidige situatie op de arbeidsmarkt wordt de keuze voor aanbieders van externe inhuur en personen beperkt, terwijl er sprake is van een grotere vraag door vacatures die minder makkelijk opgevuld kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat er minder mogelijkheden zijn om te sturen op tarieven en er vaker gekozen moet worden om de eventuele tekorten extern op te vangen tegen hogere tarieven of te prioriteren met tekort. Ook in Hoorn wordt vaste formatie vaker opgevuld met externe inhuur.

De situatie binnen teams verschilt. Een goed voorbeeld hiervan is het team Ruimtelijke Ontwikkeling. Binnen dit team worden werkzaamheden uitgevoerd via de kostenverhaalmethode⁷. Dit levert inkomsten, en daarmee extra werk, op voor de gemeente. Hoewel niet te voorspellen is hoeveel werkzaamheden er jaarlijks uitgevoerd dienen te worden is wel te bedenken dat er capaciteit beschikbaar moet zijn voor projecten van initiatiefnemers. Het zou niet doelmatig zijn om het team te begroten zonder deze benodigde capaciteit en de benodigde capaciteit voor kostenverhaal extern in te huren. Er is besloten om vaste formatieplekken te creëren, zonder de precieze vraag vooraf te kennen, om doelmatigheid (en beperking van inhuur) te realiseren. Uit gesprekken blijkt dat deze werkwijze een uitzondering is op de regel.

De doelmatigheid van externe inhuur is lastig te toetsen gezien de beperkte dossiervorming van externe inhuur en de huidige mandaten voor externe inhuur. De verantwoordelijkheid om doelmatigheid te borgen ligt volledig bij de teammanagers en valt in de praktijk samen met de budgetverantwoordelijkheid. Hoe er invulling wordt gegeven aan het budget (in relatie tot de uitvoering van werkzaamheden) is aan de teammanager.

Doeltreffendheid

Er wordt om verschillende redenen gebruikgemaakt van externe inhuur, waaronder tijdelijke vervanging, piekbelasting, het binnenhalen van externe expertise of het opvullen van vacatures. Dit beeld komt overeen met de onderzochte casussen. Het belangrijkste doel van externe inhuur is de continuïteit van de uitvoering van werkzaamheden. De onderzochte dossiers bevestigen dit beeld.

Uit de dossieranalyse blijkt dat er slechts in zeer beperkte mate dossiervorming plaatsvindt. Zo zijn in geen van de dossiers de stappen die zijn gezet richting de keuze om in te huren navolgbaar en evenmin is er documentatie opgenomen die het selectieproces inzichtelijk maken. Dit sluit aan bij het algemene beeld dat naar voren kwam in de interviews. Dit maakt het lastig om de doeltreffendheid van de externe inhuur te toetsen.

⁷ In de Nota Kostenverhaal worden kaders vastgesteld voor de wijze waarop de gemeente Hoorn kosten verhaalt op initiatiefnemers bij nieuwe bouwplannen. Denk hierbij aan plankosten, onderzoeken en voorzieningen.



Besluitvormingsproces om over te gaan tot inhuur

Door de teammanagers wordt jaarlijks een jaarplan opgesteld waarin de activiteiten (lijn- en projectwerkzaamheden) zijn ondergebracht. Dit jaarplan bevat de totaal benodigde capaciteit voor het uitvoeren van werkzaamheden. Hier wordt niet specifiek ingegaan op de invulling van die capaciteit. Het blijkt uit gesprekken dat dit over het algemeen de houding is jegens de personeelsplanning; de invulling van personele inzet (extern of intern) ligt bij de teammanager.

Monitoring en verantwoording

In het derde deel van deze brief wordt de manier waarop externe inhuur wordt gemonitord en geëvalueerd onder de loep genomen. Vervolgens is er aandacht voor de rol van de gemeenteraad.

Samenvatting

Er vindt geen structurele controle plaats op de kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van inhuur door de teammanagers. De kwalitatieve informatie over externe inhuur wordt individueel bekeken, dit wordt niet samengebracht. Er wordt geen verantwoording aan de directie of het college afgelegd afgezien van de reguliere (kwantitatieve) rapportages in de P&C-cyclus.

Monitoring en evaluatie

Er is geen standaard overleg over de hoeveelheid en de kwaliteit van externe inhuur tussen de teammanagers, directie en financiën. Ook is er geen continu beschikbaar dashboard waarop cijfers over externe inhuur beschikbaar zijn. Naar verwachting is het nieuwe dashboard in Q3 beschikbaar. Ook wordt er gewerkt aan een koppeling met het financiële systeem. Er vindt geen controle plaats op de kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van inhuur door de teammanagers.

De kwalitatieve informatie over externe inhuur wordt individueel bekeken, dit wordt niet samengebracht in dossiers of veralgemeniseerd. Dit heeft als gevolg dat kennis verloren kan gaan, bijvoorbeeld over de samenwerking met de opdrachtgever, of als er een personele wisseling plaatsvindt in het HR-team. Op het niveau van de ingehuurde medewerker worden bijvoorbeeld documenten over de beoordelingscycli niet opgenomen in het zaakdossier. Er vindt ook geen verdere monitoring plaats.

Formeel vindt monitoring plaats middels de P&C-cyclus. Daarnaast wordt de directie op de hoogte gehouden van de stand van zaken binnen de organisatie via mondelinge terugkoppelingen en overleggen. Hierdoor heeft de directie op het voor hen gewenste detailniveau zicht op de inhuur, zo blijkt uit de interviews. De directie ziet ook geen rol voor zichzelf in het versterken van de monitoring van externe inhuur.

Evaluatie

Mocht er sprake zijn van langdurige externe inhuur, gaat de medewerker mee in de reguliere cyclus van gesprekken. Er zijn geen specifieke evaluatiemomenten over het beleid omtrent externe inhuur. Als er een intentie is om ingehuurde medewerkers vast in dienst te nemen, worden deze medewerkers meegenomen in de vaste cyclus van beoordelingsgesprekken. De kwalitatieve informatie over externe inhuur wordt individueel bekeken, dit wordt niet samengebracht. Er wordt geen verantwoording aan de directie of het college afgelegd als alles loopt zoals het hoort te lopen, afgezien van de reguliere rapportages in de P&C-cyclus.



Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad van Hoorn stelt met enige regelmaat vragen, of gebruikt raadsmiddelen over externe inhuur. Hieruit blijkt een behoefte om meegenomen te worden in de vorming van beleid, en uitvoering hiervan. In de praktijk wordt er louter in de P&C-cyclus gerapporteerd over externe inhuur, en maken afwegingen over het extern inhuren van personeel geen onderdeel uit van het besluitvormingskader van de gemeenteraad. In de besluitvorming van de raad wordt dit niet meegenomen in de argumentatie voor of tegen een plan of project.

Als een raad niet mee wordt genomen in de inhoudelijke afwegingen, is het te voorzien dat de raad gaat sturen op objectieve kwantitatieve indicatoren. De organisatie ziet externe inhuur echter dermate als bedrijfsvoeringskwestie dat uitgebreide rolneming van de raad beperkt past binnen de huidige werkwijze.

Tot slot

De rekenkamercommissie hoopt met deze brief inzicht te hebben gegeven in de processen en praktijk van externe inhuur. Wij danken de organisatie voor de medewerking bij dit onderzoek en wensen u veel wijsheid in de behandeling van deze brief.

Met vriendelijke groet,

Martin Haubrich

Voorzitter rekenkamercommissie Hoorn



Bijlage 1. Onderzoeksopzet

Definitie van externe inhuur⁸

Onder externe inhuur wordt verstaan: 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 organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

Onder de definitie van externe inhuur valt niet:

- alle vormen van uitbesteding en outsourcing waarin sprake is van resultaatopdrachten of waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Anders gezegd: alle vormen waarin een product of opdracht compleet in de markt wordt gezet.
- Inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken.

Focus op uitvoering

Dit onderzoek richt op de realisatie en uitvoering: welk beleid is er inzake externe inhuur en op welke manier wordt hieraan uitvoering gegeven? Belangrijk onderdeel is het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van de externe inhuur door middel van kerncijfers. Om deze cijfers te beoordelen is het echter van belang ze in het perspectief te zien van de beleidsdoelstellingen. Wat is de relatie tussen cijfers en beleidsdoelstellingen? Wordt externe inhuur zo ingezet dat het bijdraagt aan de realisatie van doelstellingen en past het gevoerde beleid binnen de gegeven kaders? Alleen door de uitvoering in perspectief te zien van het beleid en beoogde doelstellingen is een oordeel te vellen over de inzet van externe medewerkers.

Doelstelling van het onderzoek

In lijn met bovenstaande worden voor dit onderzoek de volgende doelstellingen voor het onderzoek geformuleerd:

De gemeenteraad inzicht bieden in:

- / De aard en omvang van de externe inhuur;
- / Handvatten die de gemeenteraad heeft om beleid rondom externe inhuur zo in te zetten dat het optimaal bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen.

Hoofd- en deelvragen

De volgende centrale vraag is voor het onderzoek geformuleerd:

Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in de gemeente Hoorn in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, en welke aanknopingspunten heeft de raad om hierop te sturen?

⁸ Beleidsindicatoren bestuur en organisatie, VNG (2017).



De hoofdvraag wordt uitgesplitst in de volgende deelvragen:

Beleid

1. Welk beleid is door de gemeente (raad en college) vastgesteld ten aanzien van strategisch personeelsbeleid en inhuur van derden?
2. Is er flankerend beleid (bijv. teamplannen) rond strategische personeelsplanning en inhuur van derden en welke positie heeft externe inhuur hierin?
3. Is het beleid actueel en bevat het beleid aanknopingspunten voor de raad in de beoordeling van voorstellen voor inhuur?

Uitvoering en sturing

4. Wat was de aard en omvang van externe inhuur door de gemeente Hoorn (vanaf 2019)?
5. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het beleid ten aanzien van externe inhuur?
6. Op welke manier is het proces van verlening ingericht en welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?
7. Op welke grond en door wie wordt het besluit om over te gaan tot externe inhuur genomen en hoe verhoudt dit zich tot geldende normen en kaders? Welke (externe) factoren beïnvloeden deze keuze?

Monitoring en verantwoording

8. Hoe en op welke manier wordt het beleid met betrekking tot externe inhuur gemonitord en geëvalueerd?
9. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het beleid/de realisatie van beleid met betrekking tot externe inhuur?
10. Hoe verhoudt het proces, en de mate, van externe inhuur zich ten opzichte van vergelijkbare gemeenten?

Normenkader

In dit rekenkameronderzoek worden de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid omtrent externe inhuur van de gemeente Hoorn getoetst. Daarbij hanteert de rekenkamercommissie de volgende normen:

- 1) Hoorn voldoet in haar beleid omtrent externe inhuur en in de uitvoering daarvan aan geldende wet- en regelgeving.
- 2) De gemeente koopt doelmatig in. Dit houdt in:
 - a) Inkopen worden gedaan met een goede prijs/kwaliteit verhouding.
 - b) Er is sprake van kostenbeheersing en verantwoorde uitgave van gelden.
- 3) De gemeente koopt doeltreffend in. Dit houdt in:
 - a) Externe inhuur draagt aantoonbaar bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen.

Om te beoordelen of en in hoeverre beleid ten aanzien van externe inhuur van de gemeente doelmatig en doeltreffend is, maken we in de analyse van dossiers gebruik van een analysekader. Dit analysekader is gebaseerd op eerder onderzoek naar externe inhuur door verscheidene rekenkamers en het onderzoek naar inkoop- en aanbestedingsbeleid en biedt als zodanig een nuttige spiegel om de praktijk in de gemeente Hoorn aan te spiegelen. Het normenkader is in zijn volledigheid te vinden in bijlage 5.



Bijlage 2. Bestuurlijke reactie



Aan de leden van de
Rekenkamercommissie gemeente Hoorn

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Contactpersoon
A.M.A. Kessens

Zaaknummer: 2057170

Hoorn, 17 JULI 2023

Onderwerp: onderzoek rekenkamercommissie externe inhuur

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het onderwerp 'externe inhuur'. Dit thema leeft in de gemeenteraad van Hoorn, en is vaker onderdeel van gesprek geweest. Het onderzoek heeft zich met name gericht op de realisatie en uitvoering van het inhuurbeleid. En of externe inhuur zo ingezet wordt dat het bijdraagt aan de realisatie van doelstellingen en past binnen de gegeven kaders. Het doel van uw onderzoek is om de gemeenteraad in positie te brengen, en inzicht te geven in het thema.

De rekenkamerbrief is door ons met belangstelling gelezen en wij geven hier graag onze reactie op.

Conclusies en aanbevelingen

Voorop: wij delen met u dat het hier gaat om een bedrijfsmatig onderwerp en dat externe inhuur daarmee primair een vraagstuk is voor de bedrijfsvoering. Binnen onze organisatie wordt continue gewerkt aan het verder verbeteren, ontwikkelen en professionaliseren van onze bedrijfsvoering en werkprocessen. De aanbevelingen die u ons op dit gebied meegeeft, sluiten daar goed op aan. Deze waren al opgepakt of stonden al gepland. De HR-inhuurdesk is inmiddels weer volledig bemenst, en bij het ontwikkelen van een dashboard als monitoringsysteem is de inhuur een van de thema's. Het is ook goed om uw constatering te lezen dat de rechtmatigheid van de externe inhuur geborgd is.

Met uw aanbevelingen doet u een oproep om externe inhuur vanuit een meer strategisch perspectief te benaderen en dit niet louter een uitvoeringsvraagstuk te laten zijn. U trekt de conclusie dat externe inhuur niet als strategisch vraagstuk wordt gezien.

Wij zijn het niet eens met deze conclusie. De uitleg die u daarover gegeven heeft in de informatieve sessie op 6 juli jl. vinden wij niet juist. Externe inhuur is, binnen de kaders en uitgangspunten van het inhuurbeleidskader uit 2020, wel degelijk een strategisch instrument. Daarbij geldt dat de noodzaak en keuzes om in te huren verschillen per situatie, beleidsveld en omgevingsdynamiek. De mogelijkheden om een doelmatige inzet van flexibel personeel en inhuur strategisch in te zetten, wordt in onze ogen in voldoende mate benut.

De inzet en kwaliteit van flexibel personeel is, net als voor vast personeel, primair de zaak voor het management en de bedrijfsvoering. En heeft tot doel een optimale personele bezetting bereiken om doelstellingen en resultaten te realiseren. Externe inhuur en een flexibele schil zijn in een goede bedrijfsvoering noodzakelijk en onvermijdelijk.



In uw rekenkamerbrief verwijst u ook zelf namelijk naar het beleidskader uit 2020. Hierin zijn vier leidende motieven opgenomen: kwaliteit, kwantiteit, kwetsbaarheid (risico's) en kosten. In het verlengde daarvan, hanteert de organisatie andere strategische uitgangspunten:

- Geen inhuur op structurele taken (tenzij...)
- Inhuur tegen marktconforme tarieven
- Gebruik van de HR-inhuurdesk voor alle aanvragen
- Voorrang geven aan eigen medewerkers of uit de regio
- Terugbrengen inhuur vastgesteld als streefcijfer

Het management maakt bewuste keuzes op basis van het geformuleerde inhuurbeleidskader. Die keuzes worden op verschillende niveaus afgestemd en besproken tussen opdrachtgever, opdrachtnemer, binnen de teams, directie, portefeuillehouders en in de verschillende bestuurlijke overleggen. Het gaat daarbij ook over prioritering, budgettering en interventies in relatie tot de krappe arbeidsmarkt en beschikbare medewerkers en kennis in de organisatie. Met deze manier van werken wordt dus al uitvoering gegeven aan uw aanbeveling om als college het gesprek te voeren in en met de ambtelijke organisatie over externe inhuur.

Tot besluit: wij blijven samen met de organisatie kritisch op het juiste evenwicht tussen externe inhuur en vaste formatie, om daarmee een stabiele en wendbare organisatie te realiseren. De doelstelling van jaarlijks 2% reductie op inhuur is, op advies van de Auditcommissie, tijdelijk buiten werking gesteld. Dit gegeven de huidige ontwikkelingen en krapte op de arbeidsmarkt.

Wij kijken met belangstelling uit naar de reactie van de gemeenteraad op het onderzoek en de bevindingen. En gaan hierover graag in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris

de burgemeester



Bijlage 3. Nawoord

Hoorn, juli 2023

Het inhuren van externe expertise kan een belangrijk instrument zijn in het realiseren van ambities en doelstellingen. Met deze brief hebben wij de gemeenteraad willen informeren over de aard en omvang van inhuur bij de gemeente Hoorn, maar ook handvatten willen geven om een optimale bijdrage aan die ambities en doelstellingen te kunnen borgen.

Omdat de rekenkamercommissie (zoals u weet) doelmatigheid een warm hart toedraagt, hebben wij er gaandeweg het onderzoek voor gekozen om u met deze brief te informeren, in plaats van een volledig rapport te publiceren.

We willen alle betrokkenen bedanken voor hun medewerking en danken ook het bestuur voor hun instemmende reactie op dit rapport.

Namens de Rekenkamercommissie Hoorn,

Martin Haubrich

voorzitter



Bijlage 2. Bronnen

Bronvermelding

Voor de bronvermeldingen verwijzen wij naar de voetnoten in de lopende tekst.

Geïnterviewde personen

Organisatie	Datum interview
Gemeentesecretaris	9 maart 2023
Wethouder gemeente Hoorn	16 maart 2023
Concerncontroller	16 maart 2023
Beleidsadviseur HR	16 maart 2023
Teammanager Ruimtelijke ontwikkeling	23 maart 2023
Teammanager Bestuurs- en Juridische zaken en Communicatie	23 maart 2023
Teammanager Projectmanagement	23 maart 2023

Er is door de rekenkamercommissie geprobeerd een gesprek te voeren met de teammanager HR en een medewerker van de inhuurdesk. Deze personen bleken niet beschikbaar.



Bijlage 3. Tabellen

Tabel 1. motieven voor externe inhuur

Motief	Uitwerking
Kwaliteit	- Afweging bij specialistische kennis die wij niet (willen) hebben - Onvoldoende kennis, ervaring of overzicht in huis - Het halen van de vereiste kwaliteit kost soms te veel inspanning en tijd
Kwantiteit	- Extra handjes nodig in geval van piekbelasting - Bij langdurige ziekte en moeilijk vervulbare vacatures tijdelijk in capaciteit voorzien
Kwetsbaarheid (risico's)	- Sommige taken zijn te specialistisch of te complex - Eenmansfuncties zijn kwetsbaar binnen de gemeente
Kosten	- Flexibele inzet bespaart vaste formatiekosten, verspilling en leegloopuren - Besparing van specialistische training en opleiding - Een ander kan het soms goedkoper, ook als we onze regiekosten mee tellen.

Tabel 2. termijn, dekking en mandaat van externe inhuur

Reden	Termijn	Dekking	Mandaat
Piek, extra ondersteuning	< 1 jaar	Ruis KVS ⁹	Teammanager
Project	Max. 3 jaar	Expl. budget, krediet	Team-/projectmanager
Vacature	< 1 jaar	Ruis KVS	Teammanager
Vervanging ziekte	< 1 jaar	Ruis KVS	Teammanager
Specialisme/ vakkennis	<1 jaar	Ruis KVS	Teammanager
Flexibele schil	Max. 3 jaar	Budget RVS	Teammanager

Tabel 3. Rollen en mandaten in het extern inhuren van personeel in de praktijk

Functie	Rol bij externe inhuur
Gemeentesecretaris (algemeen directeur)	De gemeentesecretaris is formeel verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie, maar externe inhuur

⁹ Ruis KVS staat voor de kostenverdeelstaat aan de hand van de begroting. Met andere woorden, het wordt betaald uit het toegewezen budget voor het team.



	is lager in de organisatie belegd. De gemeentesecretaris bespreekt, in de directie, de jaarcijfers uit de P&C-cyclus. Er vindt geen andere monitoring plaats.
Concerncontroller	De concerncontroller heeft een algemeen controlerende taak. Externe inhuur wordt in de P&C-cyclus op de reguliere wijze gemonitord.
Teammanager (van het desbetreffende team)	De teammanager is de verantwoordelijke voor de personeelsinvulling van het team. De manager heeft dan ook de bevoegdheid om in te huren.
Directeur (van het desbetreffende domein)	De directeur overziet de externe inhuur en monitort waar nodig.
Projectmanager	De projectmanager is verantwoordelijk voor de uitvoering van een project en treedt in overleg met de betrokken teams bij een capaciteitstekort. De projectmanager kan zelf niet inhuren.
Inhuurdesk	De inhuurdesk voert administratieve taken uit op het gebied van inhuur.
Team inkoop	Team Inkoop adviseert en ondersteunt bij de inkoopdossiers. Team inkoop is verantwoordelijk voor het proces rondom aanbestedingen. De teammanagers zijn verantwoordelijk voor de inhoud.
HR-businesspartner	De HR-businesspartner is het aanspreekpunt voor de teammanager op het gebied van personeelszaken, en dus ook voor inhuur.



Bijlage 4. Onderzochte casussen

Onderzochte casussen

Functietitel	Begindatum contract	Einddatum contract	Omvang aanstelling per week	Type externe medewerker	Reden inhuur	Contractvorm
Adviseur openbare ruimte	1-6-2022	31-5-2023	36 uur	Gedetacheerde	Extra ondersteuning	Raamovereenkomst
Adviseur PC	1-5-2022	30-9-2022	32 uur	Gedetacheerde	Invulling vacatureruimte	Overeenkomst op naam
Archeoloog	1-1-2022	31-12-2022	32 uur	ZZP-er	Inhuur project	Overeenkomst op naam
Communicatieadviseur	27-9-2021	27-1-2022	24 uur	Uitzendkracht	Inhuur project	Raamovereenkomst
Functioneel beheerder DDS	1-7-2022	31-12-2022	8 uur	Inkoop dienst	Extra ondersteuning	Overeenkomst op naam
Jeugd- en gezinswerker	1-1-2022	31-12-2022	20 uur	Uitzendkracht	Extra ondersteuning	Overeenkomst op naam
Medewerker groenvoorziening	1-4-2022	1-10-2022	36 uur	Uitzendkracht	Extra ondersteuning	Raamovereenkomst
Ondersteuner plantoetsing	1-7-2022	31-8-2022	12 uur	Payroll	Extra ondersteuning	Raamovereenkomst
Projectleider	1-12-2021	30-11-2022	22 uur	ZZP-er	Inhuur project	Raamovereenkomst
Regionaal projectleider	1-1-2022	31-8-2022	18 uur	Regulier inhuur	Inhuur project	Overeenkomst op naam



Bijlage 5. Analysekamer

Kader voor het beoordelen van inkoopdossiers externe inhuur

Om te beoordelen of en in hoeverre beleid ten aanzien van externe inhuur van de gemeente doelmatig en doeltreffend is, maken we in de analyse van dossiers gebruik van een analysekamer. Dit analysekamer is gebaseerd op eerder onderzoek naar externe inhuur als onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en biedt als zodanig een nuttige spiegel om de praktijk in de gemeente Hoorn aan te spiegelen. Het betreft een concept analytisch kader, dat op basis van specifieke beleidskaders verder verfijnd kan worden.

Voorafgaand aan de opdracht(verlening)
Er is een interne opdrachtformulering opgesteld die helder de opdracht omschrijft. Dan gaat het om: doel van de externe inhuur, onderbouwing dat externe inhuur nodig is en eventuele alternatieven, risico's van niet inhuren, aard van de werkzaamheden, duur van de inhuur, kwaliteitseisen en financiële kaders.
De interne opdrachtformulering sluit aan bij de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot externe inhuur.
De nut en noodzaak van de opdracht is overtuigend beargumenteerd in de interne opdrachtformulering.
Een vooraf opgesteld afwegingskader wordt gehanteerd om te bepalen of externe inhuur al dan niet aan de orde (kan) zijn.
Er worden doeltreffendheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat de eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren of dat het niet per se noodzakelijk is dat de organisatie de taak zelf uitvoert.
Er worden doelmatigheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat eventuele alternatieve oplossingen minder aantrekkelijk zijn.
De juiste inkoopprocedure wordt gevolgd voor het externe inhuur, aansluitend bij de (zelf) geformuleerde drempelbedragen. Denk aan enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, openbaar, Europees.
De interne opdrachtformulering is in afstemming met de verantwoordelijke partijen tot stand gekomen.

Selectie
Voorafgaand aan het uitvragen van offertes vindt een marktoriëntatie plaats en is een lijst met potentiële aanbieders opgesteld (tenzij sprake is van een openbare aanbesteding).
Voor het selecteren van potentiële aanbieders zijn criteria geformuleerd die worden nageleefd.
Voor onderhandse aanbestedingen is een offerteaanvraag verzonden met een duidelijke omschrijving van de opdracht.
Voor openbare aanbestedingen is een duidelijke beschrijving van de opdracht opgenomen in de aanbestedingsdocumenten.
Potentiële aanbieders wordt de mogelijkheid geboden om vragen te stellen. Indien dat niet mogelijk is wordt dat gemotiveerd.
De beoordeling van offertes en de wijze waarop die tot stand is gekomen, is (verifieerbaar) vastgelegd in het inkoop/aanbestedingsdossier.



Voor de beoordeling van offertes zijn gunningscriteria met weegfactoren opgesteld. Deze gunningscriteria houden rekening met wet- en regelgeving, algemene beginselen en het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.
De beoordeling van offertes is gebaseerd op de vooraf bepaalde gunningscriteria.
Het inkoop/aanbestedingsdossier is compleet en bevat alle benodigde stukken, van de interne opdrachtformulering, tot offertes, gunningsbeslissingen en overeenkomsten.

Na de opdracht(verlening)
Tijdens de uitvoering van de opdracht (na de opdrachtverlening) wordt gemonitord of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk worden nagekomen.
Er wordt regelmatig met de aanbieder afgestemd over te leveren werkzaamheden, resultaten en/of voortgang, dit is vastgelegd in bijbehorende dossiers;
Het geleverde eindproduct of dienstverlening wordt op de vastgestelde kwaliteit en realisatie van beoogde doelen beoordeeld.
Indien de kwaliteit niet voldoet is de aanbieder hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld en gevraagd de verplichting (alsnog) na te komen.
De inkoopprocedure voor de externe inhuur is geëvalueerd. Leerpunten zijn schriftelijk vastgelegd en gedeeld.
De getrokken lessen uit de inkoopprocedure hebben opvolging gekregen.

Overkoepelend
De inkoopprocedure voor externe inhuur is overeenstemming met wet- en regelgeving en sluit aan bij de doelen en kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere beleidskaders over externe inhuur.



Bijlage 6. Bevindingenmatrix

In veel gevallen was het op basis van het opgestelde dossier niet vast te stellen of er aan de normen is voldaan. In ieder geval is er geen sprake van een dossier waarin navolgbaar de keuzes zijn terug te vinden.

Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	Opgenomen in het dossier	Maakt onderdeel uit van het proces door de teammanager	Toelichting
Er is een interne opdrachtformulering opgesteld die helder de opdracht omschrijft. Dan gaat het om: doel van de externe inhuur, onderbouwing dat externe inhuur nodig is en eventuele alternatieven, risico's van niet inhuren, aard van de werkzaamheden, duur van de inhuur, kwaliteitseisen en financiële kaders.	In 2 van de 10 inhuurdossiers.	Om een zoekvraag bij de inhuurdesk uit te laten zetten is het invullen van het aanvraagformulier standaard procedure. Het is dan ook aannemelijk dat dit formulier vaker is gebruikt dan opgenomen in de dossiers.	In het dossier is slechts 2 keer de aanvraag opgenomen zoals gedeeld met de inhuurdesk. Dat betekent niet dat in de andere dossiers deze aanvraag niet is gedaan, maar wel dat deze niet in het dossier is opgenomen. In de dossiers waar de aanvraag is opgenomen worden de aard van de werkzaamheden, de reden van inhuur, financiële kaders en de duur benoemd.
De interne opdrachtformulering sluit aan bij de doelen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot externe inhuur.	In 2 van de 10 inhuurdossiers.	De teammanager beslist zelf over de inhuur van externe personen. Dit wordt niet getoetst en daarmee de argumentatie ook niet vastgelegd.	Alle inhuurdossiers sluiten aan bij in ieder geval één van de gedefinieerde redenen voor inhuur. Echter is dit niet altijd onderdeel van het dossier, maar alleen als zodanig op het aanvraagformulier ingevuld.
Nut en noodzaak van de opdracht zijn overtuigend beargumenteerd in de interne opdrachtformulering.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	De teammanager beslist zelf over de inhuur van externe personen. Dit wordt niet getoetst en daarmee de argumentatie ook niet vastgelegd.	In de meeste dossiers is opgenomen in de toelichting waarom externe inhuur nodig is.



Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	Opgenomen in het dossier	Maakt onderdeel uit van het proces door de teammanager	Toelichting
Een vooraf opgesteld afwegingskader wordt gehanteerd om te bepalen of externe inhuur al dan niet aan de orde is/kan zijn.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	De teammanager beslist zelf over de inhuur van externe personen. Dit wordt niet getoetst en daarmee de argumentatie ook niet vastgelegd.	Het afwegingskader is verantwoordelijkheid van de teammanager. Deze is als zodanig niet opgenomen in het dossier. Op basis van gesprekken wordt duidelijk dat dit, soms in overleg met HR of op de capaciteitstafel, wel besproken wordt.
Er worden doeltreffendheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat de eigen organisatie beschikt over onvoldoende capaciteit of expertise om de gevraagde kwaliteit te leveren of dat het niet per se noodzakelijk is dat de organisatie de taak zelf uitvoert.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	Voor enkele teams, waaronder onder andere het projectbureau, worden doeltreffendheidsargumenten besproken op de capaciteitstafel. De teammanager blijft verantwoordelijk.	Over het algemeen geven teammanagers aan dat eigen, vaste, formatie de voorkeur heeft boven het extern inhuren van personeel. Daarmee wordt impliciet een doeltreffendheidsoverweging gemaakt, bijvoorbeeld door te schuiven in prioriteiten, het herverdelen van werk of eigen mensen vragen tijdelijk meer uren te werken. Dit is echter geen strategische overweging.
Er worden doelmatigheidsoverwegingen gemaakt, bijvoorbeeld dat eventuele alternatieve oplossingen minder aantrekkelijk zijn.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	Het is de verantwoordelijkheid van de teammanager om doelmatigheidsoverwegingen te maken.	Doelmatigheidsoverwegingen worden niet expliciet gemaakt. In geen van de dossiers worden alternatieven genoemd. Uit gesprekken blijkt dat er primair gekeken wordt naar de vaste, eigen, formatie. Dit maakt geen deel uit van het dossier.



Voorafgaand aan de opdracht(verlening)	Opgenomen in het dossier	Maakt onderdeel uit van het proces door de teammanager	Toelichting
De juiste inkoopprocedure wordt gevolgd voor de externe inhuur, aansluitend bij de (zelf) geformuleerde drempelbedragen. Denk aan enkelvoudig onderhands, meervoudig onderhands, openbaar, Europees.	Niet van toepassing door het voornamelijk werken met contractpartners		De inhuurdesk ondersteunt bij dit proces. Europese aanbestedingen lopen via het college van B&W. Mocht er buiten contractpartners worden ingehuurd, kijkt team inkoop meestal mee op rechtmatigheid. Dat is daarmee geborgd.
De interne opdrachtformulering is in afstemming met de verantwoordelijke partijen tot stand gekomen.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	In het geval van gezamenlijke inkoop wordt collegiaal overlegd tussen teammanagers. Dit is niet geborgd.	Dit is niet geborgd in het proces, doordat er geen herleidbare stukken in de inkoopdossiers zijn opgenomen. Wel worden, bijvoorbeeld bij projecten, een projectplan opgesteld en wordt hierop een integrale afweging gemaakt.



Selectie (Gezien de gemeente werkt met inhuurpercelen zijn niet alle selectiecriteria passend)	Opgenomen in het dossier	Maakt onderdeel uit van het proces door de teammanager	Toelichting
Voorafgaand aan het uitvragen van offertes vindt een marktoriëntatie plaats en is een lijst met potentiële aanbieders opgesteld (tenzij er sprake is van een openbare aanbesteding).	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	Voor de contractpartners heeft dit reeds plaatsgevonden. In percelen met meerdere contractpartners wordt een zogeheten 'mini-competitie' gehouden. Bij niet-contractpartners (bijvoorbeeld eigen netwerk) vindt dit niet plaats.	De ruimte om buiten de inhuurdesk om te gaan is beperkt. Toch geven teammanagers in het gesprek aan dit sporadisch te doen. In de meeste gevallen via een ZZP-constructie bij de ZZP-contractbeheerder waardoor de inhuur alsnog onder de percelen valt. Als teammanagers buiten de percelen inhuren is er een rol voor team inkoop het proces te borgen.
Voor het selecteren van potentiële aanbieders zijn criteria geformuleerd die worden nageleefd.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	Criteria zijn niet geobjectiveerd. In sollicitatiegesprekken worden kandidaten beoordeeld. Contractpartners zijn in de aanbesteding objectief beoordeeld.	Het is niet mogelijk om te toetsen of criteria zijn geformuleerd en worden nageleefd aangezien deze geen onderdeel uitmaken van het dossier voor niet-contractpartners. Dit proces is wel doorlopen bij het vaststellen van de percelen.
Voor onderhandse aanbestedingen is een offerteaanvraag verzonden met een duidelijke omschrijving van de opdracht.	N.v.t. bij inhuur via percelen.	Dit maakt niet standaard onderdeel uit van het proces.	Voor een zoekopdracht door de inhuurdesk is een aanvraag vereist. Deze aanvraag is echter in 8 van de 10 van de inhuurdossiers niet opgenomen.
Voor openbare aanbestedingen is een duidelijke beschrijving van de opdracht opgenomen in de aanbestedingsdocumenten.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	Dit maakt niet standaard onderdeel uit van het proces.	Deze opdrachtomschrijving is in geen van de inhuurdossiers opgenomen.



Selectie (Gezien de gemeente werkt met inhuurpercelen zijn niet alle selectiecriteria passend)	Opgenomen in het dossier	Maakt onderdeel uit van het proces door de teammanager	Toelichting
Potentiële aanbieders wordt de mogelijkheid geboden om vragen te stellen. Indien dat niet mogelijk is, wordt dat gemotiveerd.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	Uit gesprekken blijkt dat deze mogelijkheid altijd wordt geboden.	Gestelde vragen worden niet via een formele weg ingediend waardoor de antwoorden niet altijd voor alle aanbieders beschikbaar zijn.
De beoordeling van offertes en de wijze waarop die tot stand zijn gekomen, is (verifieerbaar) vastgelegd in het inkoop-/aanbestedingsdossier.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.		De beoordeling van offertes is in geen van de gevallen opgenomen in het inhuurdossier.
Voor de beoordeling van offertes zijn gunningcriteria met weegfactoren opgesteld. Deze gunningcriteria houden rekening met wet- en regelgeving, algemene beginselen en het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.	Voor het vaststellen van de contractpartners maakte dit onderdeel uit van de procedure. Voor individuele inhuur niet.	
De beoordeling van offertes is gebaseerd op de vooraf bepaalde gunningcriteria.	Niet opgenomen in het inhuurdossier.		Bij de beoordeling van offertes wordt in algemene zin de prijs-kwaliteitverhouding als uitgangspunt genomen. Dat is staande praktijk, zo volgt uit de interviews. Of dat in de 10 inhuurdossiers ook is gebeurd, is echter niet te achterhalen omdat dit beoordelingsproces niet is vastgelegd.
Het inkoop/aanbestedingsdossier is compleet en bevat alle benodigde stukken, van de interne opdrachtformulering tot offertes, gunningbeslissingen en overeenkomsten.	Niet voldaan. N.v.t. bij inhuur via percelen. Daar is minder dossiervorming nodig.		



Overkoepelend	Voldaan?	Toelichting
De inkoopprocedure voor externe inhuur is in overeenstemming met wet- en regelgeving en sluit aan bij de doelen en kaders van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere beleidskaders over externe inhuur.	Geen van de dossiers is volledig. Wel is aannemelijk dat in de 5 inhuurdossiers bij contractpartners de wet- en regelgeving is nageleefd.	In de dossiers opgenomen stukken bieden onvoldoende basis om vast te stellen of de uitvoering voldoet het beleid.

