

# Rapportage: Inhuur van externen

---

## Onderzoeksrapport

Onderzoeksteam:

|                            |                     |
|----------------------------|---------------------|
| Projectleider/onderzoeker: | J.M.P. Essers MBA   |
| Onderzoeker:               | drs. E.J.M. Lemmens |
| Referent:                  | RKC Kerkrade        |

Datum: 28 oktober 2012

Rekenkamercommissie Kerkrade  
Postbus 600  
6460 AP Kerkrade

# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord .....  | 2  |
| 0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen .....               | 3  |
| 1. Reactie college van B&W .....                                 | 6  |
| 2. Nawoord rekenkamercommissie .....                             | 10 |
| 3. Inleiding .....   | 12 |
| 3.1. Aanleiding voor het onderzoek .....                         | 12 |
| 3.2. Onderzoeksperiode .....                                     | 13 |
| 3.3. Opbouw van het rapport .....                                | 13 |
| 4. Onderzoeksvragen en normenkader .....                         | 14 |
| 4.1. Centrale vraagstelling .....                                | 14 |
| 4.2. Onderzoeksvragen .....                                      | 14 |
| 4.3. Normenkader .....   | 15 |
| 4.3.1. Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein .....      | 15 |
| 5. Aanpak van het onderzoek .....                                | 17 |
| 5.1. Aanpak .....  | 17 |
| 5.2. Beperkingen van het onderzoek .....                         | 18 |
| 6. Bevindingen .....   | 19 |
| 6.1. Beleidskaders en uitvoeringsregels .....                    | 19 |
| 6.1.1. Inleiding .....   | 19 |
| 6.1.2. Strategische visie .....                                  | 19 |
| 6.1.3. Besturingsfilosofie .....                                 | 20 |
| 6.1.4. Strategisch personeelsbeleid .....                        | 21 |
| 6.1.5. Benchmark .....   | 22 |
| 6.1.6. Capaciteitsmanagement .....                               | 24 |
| 6.1.7. Mandatering .....   | 24 |
| 6.1.8. Inkoop- en aanbestedingsbeleid .....                      | 25 |
| 6.1.9. Inkoopvoorwaarden .....                                   | 26 |
| 6.1.10. Bezuinigingen .....                                      | 26 |
| 6.2. De Uitvoering .....   | 28 |
| 6.2.1. Aard en omvang van de inhuur .....                        | 28 |
| 6.2.2. Uitwerking in de praktijk .....                           | 36 |
| 6.2.3. Dossiers .....  | 41 |
| 6.2.4. Verantwoording .....                                      | 43 |
| 7. Conclusies en aanbevelingen .....                             | 45 |
| 7.1. Onderzoeksvraag 1: Beleidskaders en uitvoeringsregels ..... | 45 |
| 7.2. Onderzoeksvraag 2: Aard en omvang van de inhuur .....       | 50 |
| 7.3. Onderzoeksvraag 3: Uitwerking in de praktijk .....          | 50 |
| 7.4. Onderzoeksvraag 4: Verantwoording .....                     | 52 |
| Bijlage 1: Vragenlijst bij interviews .....                      | 54 |

## Voorwoord

Voorliggend document is alweer het derde onderzoeksrapport deze bestuursperiode dat de Rekenkamercommissie Kerkrade voortbrengt. Het eindproduct van het onderzoek naar de inhuur van externen. En dan uiteraard gelet op de aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid hieromtrent, zoals dit in ieder onderzoek van onze hand aan bod komt.

Het onderzoek is verricht om inzicht te geven over het aspect inhuur van externen bij de gemeente Kerkrade. Niet alleen nu door vele factoren uitgaven stringent tegen het licht gehouden moeten worden, maar ook om überhaupt een beeld te geven over omvang en het huidige beleid hieromtrent.

De doorloop van dit onderzoek is uitermate voortvarend verlopen. Zowel de selectie van het onderwerp, de opzet van de probleemstelling, het aanbesteden van het onderzoek alsmede het doorlopen van het onderzoek hebben geen vertraging gekend.

Een punt van aandacht is de bestuurlijke reactie. Alhoewel in onze beleving de conclusies en aanbevelingen van het rapport zeer duidelijk zijn, onderschrijft het College van Burgemeester & Wethouders sommige ervan niet in haar reactie hierop. Laat voorop staan dat de conclusies en aanbevelingen voortkomen uit het zeer gedegen onderzoek met onder andere dossierstudies en interviews. Bevindingen hieruit zijn vervolgens getoetst aan het vooraf gestelde normenkader waaruit vervolgens dus de conclusies en aanbevelingen getrokken kunnen worden. Uiteraard kan er verschil van inzicht zijn over de nu te volgen koers om het beleid verder te optimaliseren. Het is echter de mening van de Rekenkamercommissie Kerkrade dat enkel het opvolgen van de in het rapport vermelde aanbevelingen zal leiden tot een optimaal beleid. In het nawoord wordt nog eens uitvoerig en minutieus stil gestaan bij de bestuurlijke reactie. Het is nu wederom aan de gemeenteraad van Kerkrade om zijn eigen kijk te geven over het rapport en niettemin over de conclusies en aanbevelingen.

Tenslotte zou ondergetekende alle betrokkenen bij de totstandkoming van harte wensen te bedanken. In de eerste plaats de onderzoekers van Rekenkamercommissies Parkstad Limburg, Etienne Lemmens en Jean-Paul Essers. Zij hebben laten zien zonder veel aan- en bijsturing dit onderzoek tot een goed einde te kunnen volbrengen. Verder bedank ik alle personen die hebben deelgenomen aan de interviews en de ambtenaren die bereid stonden tijdens de dossierstudies. Eveneens warme woorden van dank aan de rest van de ambtelijke organisatie, het College van Burgemeester & Wethouders, de griffie en eveneens de leden van de Rekenkamercommissie Kerkrade voor alle input en medewerking.

Als gebruikelijk wenst ondergetekende alle lezers veel plezier met het bestuderen van dit rapport en hoopt dat dit zal leiden tot een of meer vruchtbare discussies.

A. Rossel  
Voorzitter Rekenkamercommissie Kerkrade  
Kerkrade, oktober 2012

## 0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

### *Aanleiding*

Iedere gemeente maakt gebruik van externe krachten, zoals projectleiders en adviseurs. Dat geschiedt om verschillende redenen, zoals het ontbreken van kennis in de gemeentelijke organisatie of vervanging bij ziekte of zwangerschap. Sommige kennis is dermate specialistisch dat het niet opportuun is deze continu in huis te hebben. De inzet van externen brengt over het algemeen hoge kosten met zich mee en heeft een impact op de organisatie. De gemeente dient over een helder beleid en uitvoeringsregels met betrekking tot de inhuur van externen te beschikken. De rekenkamercommissie van de gemeente Kerkrade heeft daarom het initiatief genomen om een onderzoek naar de inhuur van externen uit te voeren.

De centrale vraagstelling betreft de beleidskaders en uitvoeringsregels van de inhuur van externen in de gemeente Kerkrade, de aard en de omvang van deze inhuur en de aspecten op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. In hoofdstuk 4 zijn de onderzoeksvragen en het normenkader uitgewerkt.

In hoofdstuk 7 is een totaal overzicht opgenomen van conclusies en aanbevelingen, in onderstaande tekst worden alleen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen gegeven. De centrale conclusie kan als volgt geformuleerd worden.

### *Centrale conclusie:*

*De centrale conclusie is dat de omvang van de inhuur lager is dan de gehanteerde streefnorm, het aantal FTE is wel hoger dan de landelijke benchmark maar heeft financieel beperkte impact vanwege het inverdieneffect van de lage(re) kosten voor externe inhuur. Dit is positief. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de balans vast en flexibel personeel nader aandacht behoeft, waak ervoor dat de noodzakelijke flexibele schil onder druk komt te staan door de vaste formatie uit te breiden. De rekenkamercommissie is voorts van mening dat de gemeente meer aandacht moet hebben voor het uitwerken en effectueren van beleid. De besturingsfilosofie is leidend maar is onvoldoende uitgewerkt in een beleidsdocument waardoor niet altijd duidelijk is hoe de uitgangspunten geïnterpreteerd worden. Dit geldt feitelijk ook voor het (op zich professionele) HR beleid. Capaciteitsmanagement is onvoldoende gestructureerd en instrumenten, zoals afdelingsplannen, om op een normatieve wijze structureel capaciteitsmanagement een plek te geven zijn onvoldoende uitgewerkt en ingebed in de organisatie.*

### *Belangrijkste conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de beleidskaders en uitvoeringsregels.*

De rekenkamercommissie constateert dat de strategische visie van de gemeente Kerkrade duidelijk is verwoord. De gemeente profileert zich als een ontwikkelgemeente, een gemeente die durft en samenwerking belangrijk vindt. Ook is er sprake van realisme: krimp, vergrijzing en bezuinigingen krijgen een plaats maar de ambitie om te investeren blijft. Door de toegekende “krimpgelden” wordt verondersteld dat de bezuinigingen minder ingrijpend zijn dan oorspronkelijke

verondersteld. De lat ligt hoog, projecten moeten zoveel mogelijk met eigen mensen uitgevoerd worden. De rekenkamercommissie vraagt zich af of de wens om de gemeentelijke ambities zoveel mogelijk met eigen mensen uit te voeren wel waargemaakt kan worden, gegeven de bezuinigingen.

De besturingsfilosofie moet ondersteunend zijn aan het realiseren van de strategie. De besturingsfilosofie is echter niet expliciet uitgewerkt in een document. Er is sprake van integraal management maar de algemeen directeur kan de bevoegdheden van de directeuren overrulen. De sterk sturende rol van de algemeen directeur heeft met name betrekking op het personeelsbeleid. Aangegeven wordt dat dit vooral te maken heeft met de opgelegde taakstelling van € 750.000.

De rekenkamercommissie constateert dat er in de gemeente Kerkrade nadrukkelijk aandacht is voor het strategische personeelsbeleid. Veel ambities, van flexibiliseren tot vitaliteitsmanagement en van leeftijdsbewust personeelsbeleid tot het ontwikkelen van nieuwe competenties. Veel van de uitgesproken ambities worden echter niet geoperationaliseerd en blijven hangen in theoretische modellen. Positief is dat de gemeente al jaren bezig is om de formatie aan te passen aan de beschikbare middelen.

Belangrijkste aanbevelingen:

- College: de rekenkamercommissie geeft het College ter overweging een besturingsfilosofie te ontwikkelen waarbij nadrukkelijk in wordt gegaan op het stimuleren van veranderings- en aanpassingsvermogen en verantwoordelijkheden die laag in de organisatie gelegd worden.
- College: probeer het strategische personeelsbeleid te operationaliseren waarbij nadrukkelijk de organisatie wordt betrokken bij de implementatie. Maak de directeuren eigenaar van de verschillende deelprojecten.

De gemeente Kerkrade zit met de formatie boven de benchmark. In de benchmark wordt een relatie gelegd tussen het aantal inwoners en het aantal FTE van de gemeente. Door de forse krimp van de bevolking is het uiteraard lastig om op of onder de benchmark te scoren. Wel blijkt dat de omvang van de externe inhuur aanzienlijk lager is dan de streefnorm die door het rijk gesteld wordt voor externe inhuur. Het inverdieneffect vanwege het lagere percentage inhuur is voldoende om de overschrijding van Fte's ruimschoots te compenseren.

In de gemeente Kerkrade wordt niet op een eenduidige wijze gewerkt met afdelingsplannen, bij uitstek een instrument om capaciteitsplanning te optimaliseren. Het capaciteitsvraagstuk wordt naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende gestructureerd opgepakt.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt op een goede wijze uitgevoerd. De rekenkamercommissie ziet echter wel een risico op onrechtmatigheid. Onvoldoende wordt gecontroleerd of het verlengen van een inhuurcontract zou kunnen leiden tot het overschrijden van een grensbedrag met betrekking tot aanbesteding.

Belangrijkste aanbevelingen:

- College: Ontwikkel een normatief capaciteitsmodel dat nadrukkelijk rekening houdt met competenties op basis waarvan afdelingen de personeelsplanning kunnen inrichten en waarbij rekening wordt gehouden met pieken en dalen met betrekking tot projecten. Ontwikkel hiervoor een format voor een afdelingsplan.
- College: voorkom het risico van onrechtmatigheid door een extra toets in te bouwen bij het verlengen van een contract.

Uit het onderzoek is gebleken dat nog onvoldoende duidelijk is wat de impact van de bezuinigingen is, het beschikbaar stellen van krimpgebieden heeft het urgentiebesef niet versterkt. Bezuinigingsvoorstellen zijn vooralsnog voor kennisgeving aangenomen.

Door de organisatie wordt aangegeven dat flexibele capaciteit zoveel mogelijk moet worden omgezet in vast capaciteit, dat blijkt ook uit de benchmark.

- College: wees terughoudend met het omzetten van flexibele capaciteit in vaste capaciteit, de toekomst is ongewis en een ruimte flexibele schil is te prefereren boven een uitgebreide vaste kern.
- Raad: geeft het college opdracht om een integrale analyse op te stellen met betrekking tot de meerjarige financiële ontwikkeling waarbij nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de omgevingsontwikkelingen en de ambities van de raad. Op basis van deze integrale analyse wordt de raad aanbevolen een prioriteitendiscussie te voeren.

### ***Belangrijkste conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de uitwerking in de praktijk.***

Met betrekking tot externe inhuur is voor iedereen duidelijk dat hier aan een deugdelijke onderbouwing ten grondslag moet liggen en dat er een extra toets plaats vindt. Zodra er een externe wordt ingehuurd vindt er echter onvoldoende kennisoverdracht plaats waarbij kennis dus onvoldoende geborgd wordt in de organisatie. Op uitwisseling van beschikbare kennis en competenties in de regio wordt nog onvoldoende gestuurd.

Onvoldoende duidelijk is wat in de personeelsdossiers van ingehuurden moet worden opgeslagen. De dossiers worden niet op een plek opgeslagen maar soms bij P&O en soms bij de afdeling. Er is dus geen eenduidige toets op de volledigheid van de personeelsdossiers.

Belangrijkste aanbevelingen:

- College: ontwikkel een methode om kennis in de organisatie te borgen en ontwikkel met collega gemeenten een plan om kennis en competenties van ambtelijk personeel efficiënt uit te wisselen.
- Raad: geeft het college opdracht om een checklist op te stellen voor de samenstelling van de dossiers van de ingehuurde externen, neem daarin ook de evaluatieformulieren mee en laat P&O regelmatig een toets uitvoeren.

# 1. Reactie college van B&W

De rekenkamercommissie Kerkrade heeft de volgende bestuurlijke reactie van het college gekregen op de conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeksrapportage.



Gemeente Kerkrade

## Bestuursdienst

Bezoekadres  
Markt 33  
Ambtenaar  
R.M.J.S. Stijns  
Telefoonnummer  
14 045  
Telefax

Rekenkamercommissie Kerkrade  
T.a.v. de heer A. Rossel, voorzitter

### Zaaknummer

| Uw brief van | Uw kenmerk  | Ons kenmerk | Datum             |
|--------------|---|-------------|-------------------|
| 30 juli 2012 | 12u0016928  | 12it00774   | 27 september 2012 |
| Onderwerp    | Onderzoeksrapport rekenkamercommissie "inhuur van externen" |             |                   |
| Bijlage(n)   |   |             |                   |

Geachte heer Rossel,

Bij brief van 30 juli 2012 (verzonden op 6 augustus 2012) verzoekt u het college om te reageren op het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie Kerkrade inzake inhuur van externen.

Wij zijn van oordeel dat het rapport heldere constatering, conclusies en aanbevelingen omvat die wij evenwel op onderdelen niet met u delen danwel die op onderdelen nuancering behoeven.

Met inachtneming van het voorgaande stemt het rapport tot tevredenheid. Uit het rapport blijkt dat de gemeente Kerkrade vanuit een duidelijke strategische visie en op basis van het concept van integraal management steeds weer in staat is (geweest) om haar personeelssterkte (vast, tijdelijk en inhuur) op doeltreffende en doelmatige wijze aan te passen aan de omstandigheden en ontwikkelingen. Uit de vergelijking met de benchmark blijkt dat de formatie in 2009 en 2010 slechts 2,2% (8 Fte) hoger is geweest, terwijl de inhuur in 2009  $\pm$  9,5% en in 2010  $\pm$  3,5% lager is geweest. Gezien de hogere kosten van inhuur in vergelijking met eigen personeel, het voordeel van kennisborging bij inzet van eigen personeel en het streven van de VNG (CvA) en vakbonden in LOGA-verband om inhuur binnen de sector Gemeenten terug te dringen, concluderen wij dat de gemeente Kerkrade het goed heeft gedaan en zelfs voorop loopt. Bij het omzetten van flexibele capaciteit in vaste capaciteit wordt telkenmale een gedegen afweging gemaakt tussen werkaanbod, kosten, kennisborging, arbeidsmarkt-situatie etc. De aanbeveling die uw commissie terzake maakt om (zonder meer) terughoudendheid te betrachten en de conclusie van uw commissie dat een ruime flexibele schil (zonder meer) te prefereren is boven een uitgebreide vaste kern, onderschrijven wij derhalve niet (zonder meer).

Ondanks voornoemde positieve cijfers kunnen we niet achterover leunen. Uw commissie vraagt zich af of de wens om gemeentelijke ambities zoveel mogelijk met eigen mensen uit te voeren, wel waargemaakt kan worden, gegeven de bezuinigingen. Afgezien van het ontbreken van een voldoende onderbouwing van deze vraag, constateren wij dat de spanning tussen ambities (ontwikkelingen), bezuinigingen (ontwikkelingen) en personeelssterkte duidelijk voelbaar is. Ten einde de personeelssterkte en de flexibiliteit daarbinnen goed af te stemmen op de komende ontwikkelingen, blijven de managementteams en het directieteam met toekomstbestendige plannen komen die ter besluitvorming aan college en raad worden voorgelegd. Een goed doordacht strategisch personeelsbeleid en -planning, waarbij met name voldoende aandacht is voor in-, door- en uitstroom, flexibilisering, scholing en vorming,



Postbus 600 6460 AP Kerkrade    ING Bank Kerkrade 67.31.10.672  
Telefoon 045 - 567 67 67    ING Betaalrekening 1031755  
Telefax 045 - 567 63 95    BNG 28.50.04.484





## Gemeente Kerkrade

de cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken, competentie management, het terugdringen van ziekteverzuim, het levensfasebewust personeelsbeleid en het vitaliteitsmanagement, is daarbij onmisbaar. Al deze items zijn in de afgelopen jaren ter hand genomen en waar nodig geactualiseerd. Denk bijvoorbeeld aan de grote uitstroomberegelingen in 2003, 2004, 2005 en 2010, waarbij aan de ene kant ruimte is gecreëerd in loonsom en formatie en aan de andere kant verjonging van de personeelsterkte heeft plaatsgevonden. Voor de komende jaren zal een strategische personeelsplanning gemaakt worden teneinde de uitstroom op basis van leeftijd op middellange termijn het hoofd te bieden en de noodzakelijke doorstroom en mobiliteit te bevorderen. Flexibilisering ziet niet alleen op tijdelijke aanstellingen en inhuur, maar ook op tijdelijke taakbelastingen voor vast personeel. In die zin wordt sedert 2010 steeds meer gebruik gemaakt van tijdelijke taakbelastingen voor tijdelijke projecten, klussen of andere werkzaamheden. Jaarlijks worden de opleidingsplannen door het college vastgesteld en besproken met de ondernemingsraad. Ook is in 2007 de cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprekken en de persoonlijke ontwikkelingsplannen in onderlinge samenhang bezien en zodanig verankerd in nieuwe regelingen en formulieren. De operationalisering van het in 2001 ingevoerde competentie management krijgt gestalte door beschrijving van de competenties in de functieprofielen, de werving- en selectieprocedure, de cyclus van functionerings- en beoordelingsgesprek waaronder de POP-gesprekken en de introductie van de ontwikkel- en loopbaanscan. Het levensfasebewust personeelsbeleid en de bijbehorende actiepuntenlijst zijn in 2009 geformuleerd. Sindsdien worden de geformuleerde acties uitgevoerd als dat aan de orde is. Sedert 2007 wordt vitaliteit van medewerkers actief gestimuleerd door het jaarlijks organiseren van de vitaliteitsweek (bewustwording en inzicht), het financieel ondersteunen van bedrijfsfitness en het aanbieden van een medische check-up bij de arbodienst. Voor wat betreft het hoge ziekteverzuim merken wij op dat recent een plan van aanpak aan ons is aangeboden om het ziekteverzuim terug te dringen. Op basis van voorgaande onderschrijven wij de stelling van uw commissie dat veel van de uitgesproken ambities niet geoperationaliseerd zijn en blijven hangen in theoretische modellen, niet. Dat laat onverlet dat het management, P&O, bedrijfsbureaus en medezeggenschap alert moeten blijven op ontwikkelingen en dat zij het strategisch personeelsbeleid en de uitvoering daarvan moeten laten meebewegen met deze ontwikkelingen. In dat kader zal ook aandacht moeten komen voor een methode om de kennis van de ingehuurd externe te borgen in de organisatie. Samenwerking in de regio kan uitwisseling van kennis en competenties bevorderen en zal in het kader van strategisch personeelsbeleid binnen de gemeente Kerkrade en de regio nader onderzocht worden.

De stelling van uw commissie dat de besturingsfilosofie, die gebaseerd is op integraal management, niet expliciet uitgewerkt is in een document, wordt door ons niet gedeeld. Uit de nota 'Projectplan driesporenbeleid' blijkt dat sinds de gemeentebrede reorganisatie in 1995 de besturingsfilosofie van de gemeente Kerkrade "de kenmerken heeft van het sturen op strategische hoofdlijnen door bestuur en ambtelijk management en van het uitvoering geven aan beleid op basis van het concept integraal management, inhoudende het integraal sturen op output en de daaraan verbonden bevoegdheden met betrekking tot apparaatzorg met name ten aanzien van Financiën, Personeel & Organisatie en Informatievoorziening & Automatisering. Om voorgaande te ondersteunen, is een adequaat beleids- en beheersinstrumentarium met betrekking tot planning en control ingevoerd". Overigens blijken uit de jaarlijkse rapportages van de accountant en de Verdiepingsonderzoeken van de provincie in 2008 en in 2012 op dit punt geen bijzonderheden en dat voornoemd instrumentarium adequaat is ingevoerd. De stelling van uw commissie dat concern control bij de afdeling Financiën is belegd, klopt niet. De concerncontrolfunctie is immers ook verankerd in de andere concerngerichte afdelingen binnen de Bestuursdienst, zoals Bestuur en bedrijfsvoering, P&O en







## Gemeente Kerkrade

DIVA en in mindere mate ook binnen de bedrijfsbureaus van de organisatorische eenheden. De regeling omtrent de ambtelijke organisatie, de kaders inzake begroting en verantwoording, waaronder de 212-verordening en de budgethoudersregeling en de mandaat- en volmachtregelingen completeren de basis voor voornoemde besturingsfilosofie. De besturingsfilosofie is bij elke aanpassing van de organisatie na 1995 bestendig en geldt nog steeds. Uit voornoemde documenten blijkt dat integraal management uitgangspunt is. Door kruising of inperking van dat uitgangspunt door bevoegdheden aan de algemeen directeur te verlenen, is slechts mogelijk indien het college daarmee expliciet heeft ingestemd en alleen dan nadat dit van te voren in het directieteam is besproken. Op basis van een plenaire bespreking in het directieteam en op basis van het advies van het hoofd P&O heeft de algemeen directeur een afweging gemaakt of hij al dan niet de bevoegdheid van de directeur wilde doorkruisen. Zoals ook in de ambtelijke reactie op het concept rapport is verwoord, is slechts zeer incidenteel gebruik gemaakt van de doorkruisingsbevoegdheid en alleen in het kader van de taakstelling op de loonsom van € 750.000. Omdat deze taakstelling per 1 januari 2011 gerealiseerd is, is van de doorkruisingsbevoegdheid sindsdien geen gebruik meer gemaakt. De bezuinigingsopgave die nadien is opgenomen in de voorjaarsnota 2012 houdt geen verband met de personeelssterkte, maar ziet slechts op secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden. De conclusie van uw commissie dat de tijdelijke doorkruisingsbevoegdheid nog steeds van kracht is, is derhalve niet juist. Op basis van voorgaande zullen wij de aanbeveling van uw commissie op het punt van de besturingsfilosofie niet overnemen.

Uw commissie stelt dat in de gemeente Kerkrade niet op eenduidige wijze gewerkt wordt met afdelingsplannen en dat deze bij uitstek capaciteitsplanning kunnen helpen optimaliseren. Verder wordt gesteld dat het capaciteitsvraagstuk naar de mening van uw commissie onvoldoende gestructureerd wordt opgepakt. Voorgaande onderschrijven wij slechts ten dele. Afhankelijk van de omstandigheden en ontwikkelingen stelt het management in afstemming met P&O en de bedrijfsbureaus en op basis van een formatiecalculatie danwel op basis van een inschatting de benodigde capaciteit bij. Daar waar het van toegevoegde waarde is, heeft het afdelingshoofd tevens een afdelingsplan danwel een ander plan gemaakt dat kan dienen als een van de onderdelen om de benodigde capaciteit te bepalen. Omdat het hanteren van een uniform afdelingsplan niet altijd van toegevoegde waarde is, streven wij niet naar een verplichte invoering voor elke afdeling; indien mogelijk wordt bureaucratie voorkomen. Datzelfde geldt op dit moment ook voor het invoeren van een normatief capaciteitsmodel. Dat laat onverlet dat wij uw aanbeveling onderschrijven om bij de strategische personeelsplanning rekening te houden met de benodigde competenties en deze planning te laten meebewegen met het werkaanbod. Naar onze mening is de strategische personeelsplanning, die zich nu nog in de ontwikkelfase bevindt, bij uitstek geschikt om de capaciteitsvraag adequaat te beantwoorden. In de ontwikkelfase zal nader onderzocht worden of het gebruik van een normatief capaciteitsmodel van toegevoegde waarde is. Het veranderings- en aanpassingsvermogen van de organisatie op de toekomstige ontwikkelingen zal in dat onderzoek worden meegenomen.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt blijkens uw onderzoek op een goede wijze uitgevoerd. Ondanks dat ziet u een risico op onrechtmatigheid bij het verlengen van een contract. Uw commissie beveelt aan om een extra toets in te bouwen om dat risico te voorkomen. De beoordeling of een aanbesteding een grensbedrag overschrijdt, vindt primair plaats door degene die binnen de vakafdeling bevoegd is een opdracht te verstrekken en wordt van te voren getoetst door het bedrijfsbureau. Waar nodig vindt conform de aanbestedingsprocedures overleg plaats met de afdeling Bestuur en bedrijfsvoering. Na gunning wordt ieder contract opgenomen in de zogenaamde contractenbank. Hierin worden alle noodzakelijke variabelen, waaronder de einddatum





## Gemeente Kerkrade

van het contract, opgenomen. Voordat het contract verloopt, gaat een automatisch gegenereerd bericht naar de verantwoordelijke ambtenaar van de vaksector. Op dat moment vindt weer een nieuwe beoordeling van onder meer de grensbedragen plaats. Ten einde fouten bij de beoordeling zoveel als mogelijk te voorkomen, zijn medewerkers getraind. Ook zijn de trainingen/opfriscursussen meermaals herhaald. Gezien het voorgaande zijn wij van mening dat zowel aan de instrumentele kant als aan de persoonlijke kant voldoende waarborgen zijn ingebouwd om het onrechtmatigheidsrisico bij het verlengen van contracten te voorkomen. Ingeval daartoe in de toekomst aanleiding is, zullen wederom trainingen/opfriscursussen worden herhaald.

Uw aanbeveling om de spelregels omtrent het inkoop- en aanbestedingsbeleid nogmaals onder de aandacht te brengen van de organisatie en om de hoofden bedrijfsbureaus te vragen hierop toe te zien, nemen wij dan ook graag over. In de trainingen/opfriscursussen die gepland staan voor het vierde kwartaal 2012 zal niet alleen aandacht besteed worden aan eerdergenoemde onrechtmatigheidsrisico's, maar ook aan het hanteren van de gemeentelijke inkoopvoorwaarden, het gebruik van het registratie- en evaluatieformulier, de samenstelling van de inkoopdossiers, de administratieve en financiële verwerking van facturen etc. Medio 2013 staat wederom een inkoopscan gepland. De door uw commissie gedane aanbevelingen zullen daarin worden meegenomen.

Zoals ook in de ambtelijke reactie staat verwoord, zijn sedert 1 januari 2012 nieuwe interne richtlijnen opgesteld voor de registratie van de facturen inzake inhuur en diensten derden conform de definities van het CBS. Dit maakt een nauwkeurige inkoopscan mogelijk. Daarmee is het door uw commissie geconstateerde risico op doelmatigheid op dit punt voorkomen. De aanbeveling van uw commissie om de verschillende onderdelen van inhuur op een juiste wijze in de administratie, in het financiële systeem en in de rapportages door te laten werken en periodiek over de omvang te rapporteren, zal worden meegenomen in het bedrijfsvoeringsoverleg van de hoofden Bedrijfsbureau. De doorwerking van de verschillende onderdelen van inhuur in de administratie en in het financiële systeem, is middels vorenvermelde nieuwe interne richtlijnen gerealiseerd. De omvang van inhuur zal in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en rekening 2013 gerapporteerd worden.

De meerjarige financiële ontwikkeling en risico's worden voortdurend in beeld gebracht middels de Voorjaarsnota, de Begroting en de Najaarsnota. Een aparte integrale analyse is naar onze mening dan ook niet noodzakelijk. Rekening houdend met de uitgangspunten van sturen op hoofdlijnen en sturen op uitzonderingen zal in de Voorjaarsnota en Najaarsnota over de doorlopende ontwikkeling van de kosten van inhuur gerapporteerd worden.

Bovenstaande zienswijze wensen wij te koppelen aan de ambtelijke zienswijze op het rapport en wij stellen daarmee tevens onze bestuurlijke zienswijze op het rapport "Inhuur van externen" vast.

Het college,

J.J.M. Sohn

De secretaris,

Mr. C.M. Kuikman



## 2. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is verheugd te constateren dat veel van de aanbevelingen door het college zullen worden opgevolgd. In dit nawoord gaan we nader in op de aanbevelingen waar het college uitgebreider bij stilstaat.

Wij onderschrijven de opmerking van het college dat het college van mening is dat de gemeente het goed heeft gedaan bij het terugdringen van inhuur, wij maken een vergelijkbare opmerking in ons rapport. Het college is het echter niet met onze aanbeveling eens om terughoudend te zijn bij het omzetten van flexibele capaciteit in vaste capaciteit. Deze beleidsrichting is geformaliseerd in een besluitvormingsnotitie van 2009 waarbij het omzetten van flexibele capaciteit in vaste capaciteit al geëffectueerd is. Wij blijven echter van mening dat de situatie anno 2012 waarbij er steeds meer taken op de gemeente afkomen en kortingen op het gemeentefonds voor de hand liggen, wezenlijk anders is dan in 2008. Door deze ontwikkelingen met veel financiële onzekerheid blijven wij bij onze aanbeveling om terughoudend te zijn met het vergroten van de vaste kern.

In de bestuurlijke reactie gaat het college voorts uitgebreid in op het HR beleid. Naar de mening van het college is het HR beleid voldoende verankerd in de organisatie. Er wordt een groot aantal maatregelen opgesomd waarmee onderbouwd wordt dat het ingezette HR beleid wel degelijk geoperationaliseerd wordt in tegenstelling tot onze conclusies en aanbevelingen ter zake. Wij zijn het met het college eens dat er veel aandacht is voor het strategische personeelsbeleid, daar hebben we ook passages over opgenomen in ons rapport. Wij vragen alleen aandacht voor een effectievere implementatie in de organisatie. Ook tijdens interviews is gebleken dat niet altijd even duidelijk is wat het beoogde effect is, vandaar ook ons advies om de organisatie er nadrukkelijker bij te betrekken en de directeurs eigenaar te maken van deelprocessen. Typerend in dit kader is onze constatering dat sommige geïnterviewden (bestuurlijk en ambtelijk) niet op de hoogte waren van de ambitie om een zogenaamde gemeenteacademie op te richten.

Voorts is het college het niet eens met onze aanbevelingen met betrekking tot de besturingsfilosofie. Gerefereerd wordt aan een nota "Projectplan driesporenbeleid". Deze nota is tijdens het onderzoek echter nooit aan de orde geweest, bij het opvragen van documenten niet, niet in de interviews en ook niet tijdens de ambtelijke feitencheck. Het college merkt op dat onze constatering dat de zogenaamde "doorkruisingsbevoegdheid" nog steeds van kracht is, onjuist is. Dat onderschrijven wij niet. Met name tijdens interviews, afgenomen in 2012, is gebleken dat integraal management door een aantal directeurs niet altijd als zodanig wordt beleefd door de sterk sturende rol van de algemeen directeur. De rekenkamercommissie blijft dus bij de aanbevelingen met betrekking tot de besturingsfilosofie.

Het college onderschrijft ten dele onze opmerkingen over de wijze waarop de gemeente Kerkrade afdelingsplannen opstelt en implementeert. Het college is van mening dat het hanteren van een uniform afdelingsplan niet altijd van toegevoegde waarde is en daarom niet gestreefd wordt naar een verplichte invoering. De rekenkamercommissie heeft echter geconstateerd dat de huidige systematiek onvoldoende meerwaarde genereert, juist omdat er onvoldoende sturing en structuur is met betrekking tot het opstellen van afdelingsplannen.

Met betrekking tot het door de onderzoekers geconstateerde risico op onrechtmatigheid bij het verlengen van contracten is het college van mening dat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om dit onrechtmatigheidsrisico te voorkomen. Wij zijn het met het college eens dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid op een goede wijze wordt gecommuniceerd en uitgevoerd. Maar ook is tijdens interviews gebleken dat met name het verlengen van contracten onvoldoende getoetst wordt aan de regels. Eventuele onrechtmatigheid kan dan pas achteraf bij een inkoopscan geconstateerd worden. Vandaar onze aanbeveling om hier extra alert op te zijn.

Met betrekking van de registratie van de facturen geeft het college aan dat sinds 1 januari 2012 nieuwe interne richtlijnen zijn opgesteld. Dat is bekend bij de rekenkamercommissie en dit hebben wij ook vermeld in het rapport, echter de rekenkamercommissie heeft de werking van de nieuwe procedure niet kunnen beoordelen. Wellicht kan dit een onderwerp zijn voor een in scope beperkt follow up onderzoek van de rekenkamercommissie in 2013.

Tenslotte wordt door het college aangegeven dat het niet noodzakelijk wordt geacht om een integrale analyse op te stellen met betrekking tot de meerjarige financiële ontwikkeling. De rekenkamercommissie heeft echter de indruk gekregen dat er (ten tijde van het onderzoek) bij de raad nog onvoldoende draagvlak was voor de beoogde bezuinigingen. Vanwege bijvoorbeeld de krimpgebieden zou verondersteld kunnen worden dat bezuinigingen minder dringend zouden zijn. Het is uiteraard ter beoordeling van de raad om het college opdracht te geven deze analyse uit te voeren.

Tot slot wil de rekenkamercommissie er op wijzen dat de ambtelijke zienswijze reeds in een eerder stadium is verwerkt. Waar dit in de ogen van de rekenkamercommissie noodzakelijk was, heeft de rekenkamercommissie het rapport naar aanleiding van deze zienswijze aangepast.

### 3. Inleiding

Gemeenten worden in toenemende mate geconfronteerd met bezuinigingen, de overdracht van anders gefinancierde taken naar de gemeenten (WMO, Jeugdzorg etc.), een krimpende arbeidsmarkt en een aflatende interesse voor het vak van gemeente ambtenaar. In die context zullen gemeenten heel kritisch naar het uitgavenpatroon moeten kijken enerzijds, maar anderzijds ook naar het personeelsbeleid. Er zijn verschillende mogelijkheden om de gemeentelijke organisatie in te richten, een kern met ambtenaren in vaste dienst die de reguliere kernactiviteiten uitvoeren en een flexibele schil met tijdelijk (of beter: flexibel) personeel dat de incidentele klussen voor haar rekening kan nemen. De keuze is aan de gemeente waarbij het inschatten van benodigde capaciteit versus behoefte niet eenvoudig is, zeker met de beperkte middelen. Het zijn niet alleen de B&W's en ambtenaren die met dit probleem worstelen. De primaire taken van de raad zijn het stellen van kaders en het controleren van B&W maar vanwege haar budgetverantwoordelijkheid zullen ze zich ook een beeld moeten vormen van de knelpunten in de organisatie (of noem het dilemma's), eigenlijk het domein van het college en de ambtenaren. Sterker nog vanwege haar budgetrecht zullen begrotingswijzigingen ten aanzien van personele formatie, zowel interne als externe formatie, door de raad moeten worden goedgekeurd. Vandaar ook dat de gemeenteraden in toenemende mate de rekenkamercommissies inzetten om onderzoek te doen naar de externe inhuur in de gemeente.

#### 3.1. Aanleiding voor het onderzoek

Iedere gemeente maakt gebruik van externe adviseurs. De inzet van externen geschiedt om verschillende redenen, zoals het ontbreken van specifieke kennis in de organisatie, vervanging wegens ziekte of zwangerschap, het tijdelijk vervullen van vacatures of de keuze van een gemeente om een taak door externen te laten uitvoeren in verband met de gewenste onafhankelijkheid. De inzet van externen brengt hoge kosten met zich mee en kan een grote impact hebben op de organisatie. Zeker indien de inzet/inhuur langdurig en veelvuldig plaatsvindt, bestaat het risico dat er afhankelijkheid ontstaat van niet bij de organisatie betrokken externen. Ook in de gemeente Kerkrade wordt gebruik gemaakt van inhuur van externen. De gemeente dient een keuze te maken in hoeverre zij het eigen personeel opleidt en ontwikkelt en in welke gevallen men een beroep op inhuur van derden wil doen. Sommige kennis is zo specialistisch dat het niet altijd opportuun is om deze kennis in de eigen basisformatie op te nemen. Daarnaast zal een afweging moeten worden gemaakt op basis van wensen en mogelijkheden van de organisatie. Daarbij kan het wel of niet hebben van een grote flexibele schil een rol spelen. Om een juiste beleidskeuze hierin te maken, is het noodzakelijk vast te stellen wat de aard en omvang van de inhuur is, de wijze waarop het eigen personeelsbeleid is ingevuld en wat de financiële mogelijkheden zijn. Daarnaast is er nog een andere aanleiding. Door veel in te huren kan een beeld ontstaan dat de eigen medewerkers onvoldoende ontwikkelmogelijkheden krijgen of dat er onvoldoende wordt beoordeeld of incidentele werkzaamheden ook door interne medewerkers uitgevoerd kunnen worden. Om die redenen dient een gemeente te beschikken over een helder beleid en eenduidige uitvoeringsregels. Tegen de hiervoor geschetste achtergrond en gelet op de toenemende druk op de gemeentelijke middelen heeft de rekenkamercommissie het initiatief genomen een onderzoek uit te voeren naar de inzet/inhuur van externen.

## **3.2. Onderzoekperiode**

Het veldonderzoek richt zich voor wat betreft de financiële aspecten van inhuur op de jaren 2010 en 2011. Uiteraard zijn ook beleidsdocumenten uit de periode van voor 2010 beoordeeld maar voornamelijk om een compleet beeld te krijgen van het beleid dat is gemaakt ten aanzien van het onderwerp maar ook andere relevante zaken die in een andere periode plaatsvinden. Ook in de interviews is niet specifiek ingegaan op een bepaalde periode. De vragen richten zich op externe inhuur in algemene zin, hoe het proces is ingericht, wat de filosofie is met betrekking tot formatie versus behoefte maar ook wat de beleving is van de verschillende geïnterviewden ten aanzien van externe inhuur.

## **3.3. Opbouw van het rapport**

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 0 bevat een beknopte samenvatting op hoofdlijnen waarin de belangrijkste conclusies van het onderzoek alsmede de aanbevelingen zijn opgenomen. Hoofdstuk 3 vormt de inleiding. Hoofdstuk 4 belicht de centrale vraagstelling, de onderzoeksvragen en het normenkader. Hoofdstuk 5 beschrijft de onderzoeksaanpak.

In hoofdstuk 6 zijn de bevindingen van het onderzoek opgenomen. Dit is gedaan aan de hand van gehouden interviews en geraadpleegde (beleids)documenten. De aangehaalde citaten uit de interviews zijn bedoeld als illustratie bij de bevindingen. In hoofdstuk 7 zijn de conclusies naar aanleiding van de bevindingen per onderzoeksvraag weergegeven en tevens voorzien van aanbevelingen.

## 4. Onderzoeksvragen en normenkader

### 4.1. Centrale vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vraagstellingen centraal:

- Welke beleidskaders en uitvoeringsregels liggen aan inhuur ten grondslag?
- Wat is de aard en omvang van de inhuur van externen in de gemeente Kerkrade in de jaren 2010 en 2011?
- In hoeverre was de inhuur rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

### 4.2. Onderzoeksvragen

Hiervan afgeleid zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

#### Beleidskaders en uitvoeringsregels.

- Welk beleid is geformuleerd en welke uitvoeringsregels zijn daarbij vastgesteld?
- Is het beleid gebaseerd op een visie over de omvang van de formatie in relatie tot de taken van de gemeente?
- Geven deze beleidskaders en uitvoeringsregels aan op welke wijze de opdrachtverlening tot stand dient te komen en borgen deze in voldoende mate een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen?

#### Aard en omvang van de inhuur.

- Wat is de omvang van de externe inhuur in formatieve en financiële zin?
- Hoe is de verdeling over de diverse gemeentelijke velden?

#### Uitwerking in de praktijk.

- Op welke wijze vindt de afweging tot inhuur plaats?
  - Is er een duidelijk argument of aanleiding om tot inhuur over te gaan (ziekte, onvervulde vacature etc.)?
  - Is er naar alternatieven gezocht binnen de eigen organisatie?
  - Is er een duidelijk doel of resultaat geformuleerd dat wordt beoogd?
  - Zijn er offertes gevraagd in situaties die daarvoor in aanmerking komen en zijn er in voorkomend geval vooraf kwaliteitseisen geformuleerd en kostenramingen gemaakt?
  - Is het besluit tot inhuur genomen in overeenstemming met de daarvoor geldende regelgeving?
- Hoe is de relatie van de externe bureaus met de staande organisatie en hoe is de aansturing en begeleiding?

#### Verantwoording

- Leidt de inschakeling van externen tot het beoogde resultaat?
- Is er sprake van een redelijke kosten-baten verhouding bij de inschakeling van externe bureaus?
- Op welke wijze worden de prestaties, in omvang en kwaliteit geëvalueerd en vinden er functioneringsgesprekken met de externen plaats?
- Hoe wordt de kennis in de organisatie geborgd?

### 4.3. Normenkader

Normen en maatstaven spelen een centrale rol in rekenkameronderzoek. Om oordelen te kunnen vellen moet een rekenkamercommissie voor het onderzoek een referentiekader opstellen, ten opzichte waarvan ze de onderzoeksbevindingen toetst. Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn. Daarnaast kan door het vergelijken van resultaten of gevoerd beleid binnen andere gemeentes “best practices” worden geformuleerd die als norm kunnen gelden. De normen waaraan de onderzoeksvragen worden getoetst zijn als volgt.

- Er is een beleidskader waarin staat beschreven wanneer tot inhuur mag worden overgegaan (mandateringsbesluit, aanbestedingsbeleid) en aan welke eisen het proces van inhuur moet voldoen.
- De inhuur vindt plaats volgens het gestelde beleidskader.
- Elk besluit tot inhuur bevat een duidelijke omschrijving van de inhuuropdracht, het beoogd resultaat, een kostenopgave en een motivatie.
- Er is inzicht in de bereikte resultaten en de gemaakte kosten (evaluatie).
- Van iedere inhuur wordt een dossier bijgehouden.
- Er vindt interne controle plaats op de naleving van beleid, de mandaatregels en het budgetbeheer.

#### 4.3.1. Begrippenkader en afbakening onderzoeksterrein

Inhuur van derden maakt deel uit van het begrip diensten. Inhuur van derden is een algemeen begrip waartoe verschillende vormen van externe inhuur gerekend worden. In dit rapport zullen we ons baseren op de definitie van het A+O fonds (monitor gemeenten 2010). Het betreft de volgende definitie.

“Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente 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 gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.”

Buiten de definitie van extern inhuur valt:

- Inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken en dergelijke,
- Uitbesteding van facilitaire dienstverlening, infrastructurele werken (inclusief ICT). Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd
- Inbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisaties binnen het concern, bijvoorbeeld in de vorm van shared services en de inhuur van medewerkers in bezit van een arbeidsovereenkomst met c.q. een aanstelling bij de gemeente,
- Uitbesteding van algemeen verzorgende functies als bewaking, beveiliging, catering, groenvoorziening, verhuizingen, afvalverwerking, onderhoud



gebouwen et cetera en voorzieningen voor het personeel, zoals kinderopvang, fitness, scholing, opleidingen, studie, arbodienstverlening e.d.

- Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals (spoor-)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk).

De rekenkamercommissie Kerkrade heeft in haar opdrachtverstrekking de volgende definitie gehanteerd, die aansluit op de definitie van het A+O fonds gemeenten.

- Extern personeel, dat werkzaamheden verricht binnen lopende werkprocessen. Dit betreft tijdelijke vervanging wegens ziekte, zwangerschap, vacatures en dergelijke.
- Externe bureaus en externe functionarissen, die tijdelijk worden belast met opdrachten voor het geven van beleids- en organisatieadviezen. Dit betreft specialistische inhuur voor onderzoek, advies, projectbegeleiding.

## 5. Aanpak van het onderzoek

In deze paragraaf is beschreven op welke wijze de onderzoeksvragen zijn beantwoord. Onder andere is aangegeven welke gegevens zijn geraadpleegd en welke functionarissen zijn geïnterviewd.

### 5.1. Aanpak

Als onderzoeksmethoden zijn dus toegepast “dossieronderzoek” en “interviews”. Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende documenten verzameld.

- Kerkrade reisgids 2030, “Dromen over de toekomst”
- Coalitieakkoord, maart 2010
- Collegeprogramma 2010-2014 “samen verder werken aan onze toekomst”
- Programmabegroting 2010, 2011
- Jaarrekeningen 2009 en 2010 en verslag rekenkamercommissie
- Afdelingsplannen 2010 en 2011
- Jaarprogramma 2009 en 2010 afdeling Milieu en bouwen, sector Stad
- Voorjaarsnota 2010, 2011
- Najaarsnota 2010, 2011
- Monitor gemeenten 2009, 2010 A+O fonds Gemeenten
- Gemeentewet, overige wetten: diverse artikelen
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid en -protocol, december 2008
- Samenvatting aanbestedingsprocedure
- Algemene inkoopvoorwaarden gemeente Kerkrade 2007
- 213a onderzoek inkoop en aanbestedingspraktijk 2008, 22 december 2009
- Formatieplan 2010
- Regeling mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling College Kerkrade 2010
- Auditrapportage afdeling financiën, oktober 2011
- Zienswijze II college op voorstellen werkgroepen bezuinigingen, juni 2011
- Regeling ambtelijke organisatie gemeente Kerkrade, oktober 2002
- Organogram gemeente Kerkrade
- Diverse advies besluitformulieren (bij mandaat)
- Diverse besluitvormingsnotities
- Uitvoeringsrichtlijnen reconditioneringsbudget
- Diverse overeenkomsten uitzend/ payroll bureaus
- Presentatie tbv diverse gelegenheden over overheidsinkopen, 2010
- Presentatie tbv van de OR over inhuur derden, 17 december 2010
- Formulier tijdelijk ambtelijk cq. nieuw vast personeel
- Procedure vacaturevoorziening, mei 2003
- Diverse mappen dossiers externen
- Financiële overzichten inhuur derden gemeente Kerkrade 2010, 2011

Op basis van een bureaustudie zijn bovenstaande stukken geanalyseerd en zijn vragen geformuleerd ten behoeve van de interviews die een beeld moeten geven van het beleid, het proces en de omvang met betrekking tot externe inhuur.

Een belangrijke informatiebron vormden de interviews met een aantal betrokkenen van de gemeentelijke organisatie. In deze fase van het onderzoek werd aan de hand van vooraf verstrekte vragenlijst (op hoofdlijnen) een interview gehouden met bij de externe inhuur betrokken actoren, ambtenaren en bestuurders. Zo zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder, een raadslid, directieleden, afdelingshoofden, stafmanagers en medewerkers. De vooraf verstrekte vragenlijst gaf de onderzoeksvragen weer. Tijdens het interview werd een uitgebreidere vragenlijst gehanteerd die in bijlage 1 is opgenomen. De gespreksverslagen zijn geautoriseerd door de geïnterviewden. Gegevens uit gespreksverslagen zijn gebruikt in deze onderzoeksrapportage, de functionarissen zijn daarbij niet bij naam genoemd doch kunnen vanwege hun functie in de specifieke context wel voor anderen 'herkenbaar' zijn.

De dossierstudie is uitgevoerd op basis van een checklist. Alle beschikbare dossiers zijn op die wijze beoordeeld. De resultaten van deze dossierstudie zijn opgenomen in hoofdstuk 6.2.3.

## **5.2. Beperkingen van het onderzoek**

Bij een onderzoek naar de externe inhuur is over het algemeen geen zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van beschikbare informatie. Het is niet objectief vast te stellen of het college en of ambtenaren actief alle informatie beschikbaar hebben gesteld. Voorts is het ook niet altijd zeker of geïnterviewden een achterban (zoals bijvoorbeeld het college, de raad of de p&c afdeling) vertegenwoordigen. Specifiek ten aanzien van dit onderzoek is geen zekerheid verkregen over de volledigheid van (financiële) omvang van externe inhuur. Zie ook de aanbevelingen ten aanzien van dit thema.

## 6. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen per onderzoeksvraag gepresenteerd. Het betreft een weergave van de feitelijke waarnemingen en constatering van de rekenkamercommissie op basis van de bureaustudie, het dossieronderzoek en de gehouden interviews.

### 6.1. Beleidskaders en uitvoeringsregels

#### 6.1.1. Inleiding

Beleidskaders zijn bedoeld om richting te geven aan bepaalde activiteiten die op verschillende niveaus in de organisatie worden uitgevoerd. Met de beschrijving van uitvoeringsregels wordt antwoord gegeven op de “hoe” vraag. De strategische visie van de gemeente Kerkrade is gericht op samenwerking waarbij vraagstukken als de krimp, vergrijzing, ontgroening en uiteraard de gevolgen van de economische crisis de revue passeren. De besturingsfilosofie van de gemeente Kerkrade gaat uit van integraal management met integrale verantwoordelijkheid voor het management waarbij de algemeen directeur leiding geeft aan het directieteam. De mandaatregeling is taakstellend voor wat betreft het aangaan van financiële of niet financiële verplichtingen. Het aanbestedingsbeleid is opgesteld als beleidskader (en uitvoeringsregel) voor het doen van aanbestedingen en de inkoopvoorwaarden zijn van toepassing bij het aangaan van een zakelijk inkooprelatie met een derde partij. In dit hoofdstuk zullen we ook de overige beleidskaders en uitvoeringsregels inventariseren. Met andere woorden zijn regels vastgelegd over wanneer tot inhuur mag worden overgegaan en hoe gehandeld moet worden zodra een besluit genomen is om een derde in te huren.

In dit hoofdstuk wordt gestart met de bevindingen van de rekenkamercommissie ten aanzien van de strategische visie (“Dromen over de toekomst”) van de gemeente en het algemene kader van de besturingsfilosofie maar ook het strategische HR beleid om vervolgens de bevindingen te presenteren met betrekking tot de benchmark op basis van de personeelsmonitor 2010 van het A&O fonds en de wijze waarop de gemeente haar capaciteitsplanning heeft ingericht. Daarna zullen de beleidskaders en uitvoeringsregels, zoals de mandatering en het aanbestedingsbeleid nader worden toegelicht en wordt aangegeven hoe de gemeente Kerkrade het bezuinigingsproces heeft ingericht.

#### 6.1.2. Strategische visie

In “Dromen over de toekomst” de reisgids 2030 wordt in de publieksversie op een ludieke wijze weergegeven waar de stad voor wil staan. Een stad die op zoek is naar het ware verhaal, over gegrepen of gemiste kansen, over koerswijzigingen, gedurfde dromen en nieuwe realiteiten<sup>1</sup>. Ook een gemeente die het belangrijk vindt om een groot netwerk van relaties te hebben, in dat kader worden genoemd, buurgemeenten, de provincie Limburg, Eurode en de landelijke overheid. In het coalitieakkoord en collegeprogramma 2010 – 2014 worden de dromen vertaald in de realiteit van vandaag.

---

<sup>1</sup> Uit: Kerkrade reisgids 2030.

Actuele ontwikkelingen zoals de krimp, de vergrijzing, ontgroening en de gevolgen van de economische crisis en dus de korting op de algemene uitkering vragen om fundamentele keuzes die langdurig solide dienen te zijn. Ingestoken wordt op noodzakelijke bezuinigingen, bezuinigingen die weliswaar evenwichtig moeten zijn maar daarbij wordt geen enkel beleidsveld uitgesloten. Bezuinigen alleen is uiteindelijk de dood in de pot en dus blijft de gemeente investeren en zoeken naar samenwerking met andere gemeenten waarbij doelmatigheid en kwaliteit belangrijke afwegingscriteria zijn. Samenwerking is een belangrijk thema in het coalitieprogramma. Intergemeentelijke samenwerking heeft aldus de coalitie een nieuwe impuls gekregen door de vaststelling van de nieuwe gemeenschappelijke regeling in de stadsregio Parkstad Limburg. Ook samenwerking over de grens dient te worden gecontinueerd maar ook versterkt. Op het gebied van financiën wordt een somber beeld geschetst vanaf 2012. Vooralsnog lijkt het erop dat de korting op de Algemene Uitkering beperkt lijkt. Landelijk is erkend dat de problematiek met betrekking tot de krimp in de regio ingrijpend is en aldus zijn krimpgebieden toegekend. Toch verwacht men naast dit goede nieuws dat de bezuinigingen oplopen tot meer dan 5 miljoen in 2015. Op de Algemene Uitkering van Kerkrade van ca. € 50 miljoen in 2009 is dat 10%.<sup>2</sup>

Het coalitieprogramma is ambitieus. De gemeente ontwikkelt zich van een beheergemeente naar een ontwikkelgemeente. Projecten als het centrumplan, Atriumgebied, de wijkaanpak, de buitenring, grote projecten die nog al wat gaan vragen van de ambtelijke organisatie en staan voorts op gespannen voet met de ingrijpende bezuinigingen op de wat langere termijn.

### **6.1.3. Besturingsfilosofie**

Op 26 oktober 2010 heeft het college de “Regeling ambtelijke organisatie Kerkrade” vastgesteld en de “Regeling ambtelijke organisatie gemeente Kerkrade 2002” (gewijzigd op 13 mei 2003) ingetrokken met ingang van 1 januari 2011. De regeling regelt de structuur en de werkwijze van het ambtelijke apparaat, het ambtelijk apparaat in relatie tot de bestuursorganen en het financieel management en de administratieve organisatie van de gemeente. In artikel 3 is geregeld dat het dagelijks beheer is opgedragen aan de directeur van de organisatorische eenheid maar in artikel 14 is vastgelegd dat de voorzitter van het directieteam bevoegd is maatregelen te nemen die de bevoegdheden van andere leden van het directieteam doorkruisen dan wel inperken.

De gemeente Kerkrade heeft 3 sectoren. De Bestuursdienst, waarin alle ondersteunende activiteiten van de organisatie zijn gebundeld. Dit zijn uitvoerende diensten die sterk output gericht zijn. Daarnaast zijn er een tweetal procesgeoriënteerde sectoren. Maatschappelijke zorg (MAZO), een samenvoeging van de oude sectoren sociale zaken en welzijn en samenleving en de sector Stad. De sectoren MAZO en Stad hebben ieder een bedrijfsbureau die verantwoordelijk is voor met name de interne beheersfunctie en de planning en control van de sector. De gemeente heeft geen aparte afdeling concerncontrol ingericht, deze rol is belegd binnen de sector Bestuursdienst. De AO/IC functie (in brede zin) is belegd bij financiën, die feitelijk de financiële controlfunctie invult. De drie sectoren staan onder leiding van 3

---

<sup>2</sup> Zie ook: Rekenkamerbrief Demografie, Gemeentelijke, Financiën en Voorzieningen. Deel 1: De Algemene Uitkering, Rekenkamercommissies Parkstad Limburg, 2010.

directeuren. Waarbij de gemeente secretaris c.q. algemeen directeur, de leidinggevende is van de drie directeuren en tevens voorzitter van de directie.

De gemeente hanteert het principe van integraal management met integrale verantwoordelijkheid laag in de organisatie. De algemeen directeur stuurt de drie directeuren aan en is eindverantwoordelijk. Binnen de directie heeft de algemeen directeur de portefeuille P&O (HRM). Dus weliswaar is er integraal management, op basis van een mandaatstatuut, maar de algemeen directeur heeft een sterk sturende rol met betrekking tot het personeelsbeleid. Ook vanuit het college wordt nadrukkelijk verantwoordelijkheid genomen in het besluitvormingsproces. Met respect voor integraal management wordt wel geborgd dat portefeuillehouders kennis hebben van alle voorgenomen besluiten op directieniveau. In de interviews wordt aangegeven dat integraal management niet altijd als zodanig wordt ervaren door de directe betrokkenheid van de algemeen directeur en het college bij de HR portefeuille. In 2009, zo wordt in een interview aangegeven, is het principe van integraal management tijdelijk opgeschort voor wat betreft externe inhuur teneinde de taakstelling op de loonkosten van € 750.000 te realiseren. Externe inhuur wordt vanaf dat moment getoetst door het hoofd P&O en de algemeen directeur.

### **Samenwerking**

Samenwerking is een belangrijk thema. Ook in de besturingsfilosofie. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de regionale samenwerking, zo is er het Parkstad Theater opgericht, is Rd4 en de Parkstad Limburg brandweer opgericht, en zijn er nog meer voorbeelden te noemen met betrekking tot regionale samenwerking. In interviews wordt echter aangegeven dat met name in het “middensegment” nog onvoldoende de mogelijkheden van samenwerking worden benut. Met samenwerking in de regio op operationeel niveau is de gemeente niet actief bezig. Vanwege de omvang van de gemeente wordt dat niet nodig geacht. Als voorbeeld wordt de Gemeenschappelijke belastingdienst (GBRD) genoemd, op basis van een onderzoek bleek een stand alone belastingdienst in Kerkrade niet duurder te zijn dan de Parkstad GBRD. Gesteld wordt dat Kerkrade een zelfstandige eigenstandige gemeente is met eigen beleid. Maar ook een gemeente met 500 medewerkers, die belangrijk zijn voor de herkenbaarheid van het Kerkradse product, waarbij het behoud van werkgelegenheid een aanvullend principe is om niet in samenwerkingsverbanden te stappen die onvoldoende leiden tot een kwalitatief beter of goedkoper product. Bestuurlijk wordt echter aangegeven dat samenwerking belangrijk blijft en dat daar nog de nodige slagen in te maken zijn, op operationeel niveau maar zeker ook bij zware vraagstukken met een grote financiële impact zoals bijvoorbeeld woningbouw en het voorzieningenniveau.

#### **6.1.4. Strategisch personeelsbeleid**

In de gemeente Kerkrade is nadrukkelijk aandacht voor het strategische personeelsbeleid. Er wordt gesproken over drie schillen, in de zogenaamde buitenste schil gaat het om inhuurkrachten en diensten en adviezen van derden. De eerste en de tweede schil betreffen respectievelijk de vaste en de tijdelijke dienstverbanden. In juli 2009 is, vanwege bezuinigingstaakstellingen, ten aanzien van alle drie de schillen bepaald dat toetsing, advisering en verantwoording vooraf dient plaats te vinden. Dit betekent dat een verzoek, om personele capaciteit in een van de drie schillen uit te breiden, moet worden voorgelegd aan de algemeen directeur voorzien van een advies van P&O. Er dient een kritische en terughoudende invulling plaats te vinden. Deze maatregel is nog steeds van toepassing.

De taakstelling heeft betrekking op de periode tot 2015 waarbij in fase 1 (zie paragraaf 6.1.10) de nadruk ligt op zeer terughoudende invulling van vacatures en afbouw van formatie. Tweede fase is gericht op specifiek uitstroombesluit op basis van maatwerktrajecten. De regeling vacaturevervulling wordt hiermee tijdelijk buitenspel gezet. Uiteindelijk zullen deze maatregelen moeten leiden tot een besparing op de loonkosten van € 750.000. Niet gerealiseerde taakstellingen zullen in fase 3 en 4 gerealiseerd moeten worden. Fase 5 heeft te maken met de ontwikkelingen van het concretiseren van de Shared Service gedachte naar aanleiding van het Pact van Parkstad. Het strategisch personeelsbeleid had voor wat betreft fase III en IV afgerond moeten zijn waarbij de laatste fase, na een evaluatie, eind 2011 had moeten worden afgerond. Begin 2012 wordt aangegeven dat de bestuursopdrachten nog niet in 2011 zijn afgerond en dat de tijdelijke maatregelen van fase 1 ook in 2012 nog deels van kracht zijn.

In de programmabegrotingen vanaf 2009 is ook nadrukkelijk aandacht voor de "P paragraaf". Financiële opgaven drukken meerjarig op de organisatieontwikkeling en het te voeren personeelsbeleid. Flexibilisering wordt regelmatig genoemd waarbij de nodige creativiteit wordt gevraagd om de uitdagingen aan te gaan. Het zelfde doen met minder lijkt het adagium van de gemeente. Veel maatregelen worden genoemd om dit te realiseren, van het leeftijdsbewust personeelsbeleid en vitaliteitsmanagement tot het ontwikkelen van nieuwe competenties voor medewerkers waarbij de aandacht verschuift van functieprofielen naar generieke (management) competenties en brede inzetbaarheid. Ook wordt de samenwerking in de regio genoemd.

Bij het realiseren van deze ambitie en uitdagingen wordt aangegeven dat op onderdelen de reguliere bedrijfsvoering onder druk komt te staan, ten gevolge van de noodzaak van realisatie van majeure projecten en investeringen in de komende periode (2012 en verder). Gesteld wordt dat het de voorkeur heeft te werken met een flexibele schil op het gebied van dienstverbanden. Ook wordt er gesproken over het inrichten van een zogenaamde gemeenteacademie. Het flexibiliseren krijgt vorm door een vorm van interne mobiliteit te introduceren. Meer denken vanuit werkzaamheden, klussen en projecten in plaats van functies en taken. Tijdelijke uitwisseling van capaciteit dient van uitzondering tot gemeengoed te worden.

In interviews wordt aangegeven dat Kerkrade voorop loopt met het strategisch personeelsbeleid. Kerkrade is in het kader van ontwikkelingen en plannen eerder toe aan uitbreiding dan aan inkrimping van de personele formatie. Ambtenaren zijn zelfs op het ministerie geweest om het personeelsbeleid van Kerkrade te presenteren. Ondanks krimpgemeente is Kerkrade toch in staat geweest om formatief te krimpen en de ambities te realiseren. Door vroegtijdig met twee grote uitstroombesluiten te gaan werken, is de gemeente in staat geweest om vroegtijdig personeel aan te trekken. Gesteld wordt dat er een kwalitatief goed middenkader zit met voldoende potentials om door te groeien.

Opvallend is dat sommige geïnterviewden (bestuurlijk en ambtelijk) niet op de hoogte zijn van het initiatief om een zogenaamde gemeenteacademie op te richten.

### **6.1.5. Benchmark**

Met behulp van de statistische gegevens die hieronder in tabel 1 volgen, is een vergelijking gemaakt met landelijke gemiddelden van gemeenten met een omvang van

tussen de 20 en 50 duizend inwoners. Als bron voor de landelijke gegevens zijn de personeelsmonitoren van het A&O fonds gemeenten gebruikt. Op basis van deze personeelsmonitor is vastgesteld wat het aantal FTE gemiddeld per vergelijkbare gemeente is. De vergelijkbaarheid wordt bepaald op basis van het aantal inwoners. Het aantal inwoners van de gemeente Kerkrade in 2009: 48.076, in 2010: 47.684 en in 2011: 47.409. De personeelsmonitor 2011 komt pas uit in augustus 2012 waardoor de landelijke cijfers over 2011 niet in deze benchmark zijn opgenomen. Voor het vaststellen van het aantal inwoners van de gemeente is de CBS website geraadpleegd (CBS, tabel bevolking-leeftijd-regio). De formatiegegevens zijn opgeleverd door de afdeling P&O van de gemeente Kerkrade.

**Tabel 1 Kengetallen personeel versus landelijke cijfers**

|                          | 2009     | 2009      | 2010     | 2010      | 2011     | 2011      |
|--------------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
|                          | Kerkrade | Landelijk | Kerkrade | Landelijk | Kerkrade | Landelijk |
| Totale formatie in FTE   | 363,55   | 355,76    | 356,52   | 348,09    | 359,65   | N/A       |
| Aantal FTE per 1000 inw. | 7,6      | 7,4       | 7,5      | 7,3       | 7,6      | N/A       |
| Ziekteverzuim            | 5,34%    | 4,1%      | 5,8%     | 4,1%      | 7,31%    | N/A       |

Bron : afdeling P&O en de A&O monitor

De tabel toont dat de gemeente Kerkrade structureel boven het landelijk gemiddelde zit, in 2009 8 FTE en in 2010 ruim 8 FTE. In 2011 zit de gemeente waarschijnlijk ook ruim boven de benchmark omdat het aantal FTE per 1000 inwoners van 7.5 naar 7,6 is gestegen. De score ten opzichte van de benchmark wordt uiteraard in negatieve zin beïnvloed door de afname van het aantal inwoners.

Bij de vergelijking met de benchmark dient men wel te beseffen dat het landelijk gemiddelde gebaseerd is op enkel inwoneraantallen en er geen rekening wordt gehouden met gemeentespecifieke bijzonderheden die het personeelsbestand kunnen beïnvloeden.

Het Rijk heeft voor externe inhuur een streefcijfer van 13% van de totale loonsom aangegeven te hanteren voor de ministeries. Uit de gemeentemonitor blijkt dat bij vergelijkbare gemeenten de inhuur in 2009 en 2010 respectievelijk 16% en 14% bedraagt. Uit paragraaf 6.2. blijkt dat de totale inhuur in de gemeente Kerkrade in 2010 6,4% en in 2011 10,0% procent bedroeg ten opzichte van de loonsom. In alle gevallen blijft Kerkrade daar dus ruim onder. De percentages worden hoger wanneer ook de inhuur van derden bij projecten wordt meegenomen, de percentages worden dan respectievelijk 6,7% en 10,6%.

Het ziekteverzuim is in alle jaren hoger dan het landelijke gemiddelde, het ziekteverzuim in 2011 is erg hoog en zal naar verwachting ook aanzienlijk boven het landelijke gemiddelde liggen. Een hoog ziekteverzuim kan weer leiden tot meer inhuur, indien het onuitstelbare werk van de zieke werknemer niet kan worden opgevangen door overig personeel. De inzet van het reconditioneringsbudget, om kosten van langdurig verzuim op te vangen, is in 2011 in omvang niet fors afwijkend van de inzet van dit budget in 2010.

Bovenstaand komt uitgebreid aan de orde in paragraaf 6.2.



### **6.1.6. Capaciteitsmanagement**

De urenrekening van het personeel wordt in principe een keer per bestuursperiode geactualiseerd. Het opstellen van afdelingsplannen met daarin onder andere een relatie tussen de activiteiten van een afdeling en de benodigde uren/formatie is de basis voor een goed capaciteitsplan. In de gemeente Kerkrade zijn die afdelingsplannen er veelal niet.

Ambtelijk wordt aangegeven dat de afdelingen heel goed kunnen definiëren hoeveel personeel er nodig is voor een product, of het nou het baliepersoneel betreft of de inzet bij de WMO. Met afdelingsplannen wordt niet consequent gewerkt. Als er veel projecten op de afdeling afkomen en er zijn bijvoorbeeld onvoldoende projectleiders (sector Stad), zal er moeten worden ingehuurd. Ambtelijk is voorgesteld om de vaste formatie uit te breiden met 3 projectleiders, verondersteld wordt dat het in dienst nemen goedkoper is en ook de kennisborging faciliteert (bij inhuur lekt immers te veel kennis weg).

Bij de sector Stad hebben verschillende afdelingen een zogenaamd jaarprogramma opgesteld. In het jaarprogramma 2010 van de afdeling Milieu en bouwen is de beschikbare formatie aangegeven (19.8 FTE, 27.720 uren). Per activiteit is aangegeven wat de beschikbare capaciteit is, bijvoorbeeld voor vergunningen is 1.880 uren beschikbaar. Ten opzichte van het jaarprogramma 2009 hebben er echter geen mutaties met betrekking tot de beschikbare formatie plaatsgevonden, wel zijn er aanpassingen met betrekking tot de activiteiten van de afdeling. In de investeringsplannen van de sector Stad zijn overzichten opgenomen, met formatie die nodig is om plannen uit te voeren. Binnen de afdeling zorg van de sector MAZO wordt gewerkt met een formatiecalculatie op basis van actuele gegevens, een normering en een prognose van de zorgvraag.

Afgesproken is dat na 2013 niet de hele formatiebehoefte vast wordt ingevuld. Naast de eerder genoemde bestuursopdracht (nieuwe taken en herstructurering) lopen 2 pilots samen met het A&O fonds, binnen de sector Stad en de Bestuursdienst om te komen tot een strategische personeelsplanning.

In de programmabegrotingen wordt regelmatig aangegeven dat er verbeteringen met betrekking tot het capaciteitsmanagement zijn of worden doorgevoerd.

### **6.1.7. Mandatering**

In het kader van de bestuursfilosofie werkt de gemeente met integraal management. De wijze waarop dat uitgewerkt wordt, is vastgelegd in de mandaat- en volmachtverordening en daaronder de functieprofielen en het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

In de "Regeling Mandaat-, volmacht- en machtigingsregeling College Kerkrade 2010" zijn mandaten en volmachten geregeld voor de ambtenaren. Voor zover de directeuren (of ambtenaren) geen mandaat of volmacht hebben, liggen de besluitbevoegdheden bij het college. De directeuren is toestemming verleend om ondermandaat dan wel ondervolmacht toe te kennen aan nader gespecificeerde functionarissen.

Vanaf 2009 wordt elk besluit ten aanzien waarvan het hoofd P&O aan de voorzitter van het directieteam adviseerde om de bevoegdheid van de directeur te doorkruisen, in een breder verband besproken en stringent getoetst.

### 6.1.8. Inkoop- en aanbestedingsbeleid

In 2009 is op basis van het aanbestedingsbeleid een protocol vastgesteld dat ingaat op de interne regels voor de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen. Dit "Inkoop en aanbestedingsprotocol van de gemeente Kerkrade 2009" is de basis van de wijze waarop de gemeente Kerkrade omgaat met aanbestedingen en inkopen. Op internet is een samenvatting van de aanbestedingsprocedure te downloaden. Ondernemers, ambtenaren en anderen die geïnteresseerd zijn kunnen dus op een eenvoudige wijze kennis nemen van de regels terzake. De grensbedragen en de wijze van aanbesteden worden samengevat en inzichtelijk weergegeven. Op de website is ook een verwijzing opgenomen naar de samenvatting van het aanbestedingsbeleid. In deze samenvatting zijn de drempelbedragen toegelicht, is het proces weergegeven en is een aantal elementen van control en rechtmatigheid en organisatorische aspecten weergegeven.

Met betrekking tot control en rechtmatigheid zijn de volgende regels opgenomen:

- Stel per sector/dienst jaarlijks een overzicht op van alle inkopen en aanbestedingen en zend dit uiterlijk 31 januari van elk jaar toe aan het bedrijfsbureau van de Bestuursdienst.
- Leg relevante informatie over de aanbesteding direct vast in het aanbestedingsoverzicht en wacht niet tot aan het einde van het jaar. Uitstel in vastlegging leidt er vaak toe dat de informatie moeilijker valt te achterhalen.
- Aandacht voor dossiervorming. Hanteer een standaard dossieropbouw en, indien de opdracht is afgehandeld, leg dan het complete aanbestedingsdossier voor aan het bedrijfsbureau van de Bestuursdienst alvorens dit dossier naar DIV ter archivering wordt toegezonden.

Met betrekking tot de organisatorische aspecten zijn de volgende regels opgenomen:

- Sectorale bedrijfsbureaus fungeren als eerste aanspreekpunt. Doe voor specifieke vragen een beroep op het bedrijfsbureau van de Bestuursdienst.
- Europese en openbare aanbestedingen dienen altijd in samenwerking met het bedrijfsbureau van de Bestuursdienst te geschieden.

De bedrijfsbureaus zijn verantwoordelijk voor het bewaken en het steekproefsgewijs toetsen van de procedure. Het resultaat wordt vastgelegd in het aanbestedingsdossier en jaarlijks wordt gerapporteerd aan B&W (artikel 21 van het aanbestedingsbeleid). Van elke aanbesteding wordt een model dossierindeling bijgehouden.

In de programmabegrotingen 2010, 2011 en 2012 wordt nadrukkelijk aandacht geschonken aan het aanbestedingsbeleid. Met name het belang van de sociale paragraaf en de duurzaamheid zijn binnen de gemeente de speerpunten van het aanbestedingsbeleid. Het jaar 2010 is gebruikt om het leveranciersmanagement meer dan voorheen te verankeren als regulier onderdeel van de dagelijkse inkooppraktijk.

De verwachte introductie van de nieuwe aanbestedingswet laat op zich wachten maar zodra die nieuwe wet is bekrachtigd, zal het vigerende eigen gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid worden aangepast.

213A onderzoek van "inkopen" naar "besteden met beleid" (2008).

In 2008 is in het kader van 213A een onderzoek uitgevoerd waarbij de inkoop- en aanbestedingspraktijk over 2008 is geëvalueerd. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek waren dat de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid nagestreefd werden, dat er rechtmatig gehandeld werd maar dat er wel nog besparingspotentieel aanwezig was. De aanbevelingen hadden met name te maken met de rol van het bedrijfsbureau en aandacht voor adequate en uniforme dossiervorming.

De verantwoordelijkheid voor een goede werking van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is belegd bij het hoofd van de afdeling bestuur en bedrijfsvoering. In het kader van integraal management zijn de sector directeuren zelf verantwoordelijk voor het opvolgen van de regels. Het hoofd van de afdeling bestuur en bedrijfsvoering bewaakt de procedures en waakt ervoor dat regels niet omzeild worden. Als risico op onrechtmatigheid wordt genoemd het bij herhaling verlengen van het contract van een externe. Dit kan leiden tot een overtreding van het aanbestedingsbeleid. Hier wordt niet altijd op getoetst.

### **6.1.9. Inkoopvoorwaarden**

De gemeente Kerkrade maakt gebruik van eigen "Algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Kerkrade voor opdrachten tot het leveren van producten en of/diensten 2007". In deze inkoopvoorwaarden zijn regels opgenomen met betrekking tot onder andere de inzet van derden binnen gemeente. Zo moet er bijvoorbeeld een legitimatiebewijs worden overlegd, moet de aansprakelijkheid geregeld zijn en zijn regels opgenomen over de wijze van facturering.

In 2009 en 2010 zijn ten behoeve van het MKB en grotere bedrijven (IBK) presentaties door de gemeente verzorgd over de wijze waarop het gemeentelijke inkoop en aanbestedingsbeleid is vormgegeven. Periodiek wordt er een inkoopscan uitgevoerd, er wordt gewekt met een registratie- en evaluatieformulier voor de inkoop- en aanbestedingstrajecten op basis waarvan teruggekeken kan worden op de trajecten.

Uit de dossierstudie blijkt dat de rekenkamercommissie maar 1 x heeft geconstateerd dat de inkoopvoorwaarden van de gemeente Kerkrade ook verplicht werden gesteld. In 7 dossiers werd vastgesteld dat de leverancier haar inkoopvoorwaarden verplicht stelt. In de overige dossiers waren geen inkoopvoorwaarden opgenomen (zie ook paragraaf 6.2.3 over de dossiers).

### **6.1.10 Bezuinigingen**

In juli 2009 is op basis van een besluitvormingsnotitie een tijdelijke maatregel genomen binnen de context van het strategisch personeelsbeleid in relatie tot taakstellingen. Het voorstel is gedaan om de bevoegdheden van de voorzitter van het directieteam (algemeen directeur) uit te breiden. Deze bevoegdheden overrulen de bevoegdheden op basis van integraal management van de overige directeuren. Deze tijdelijke

maatregelen was in het licht van de opgelegde taakstelling van € 250.000 per jaar oplopend tot € 750.000.<sup>3</sup>

In de genoemde besluitvormingsnotitie staat verder dat in 2008 er echter nog een (beperkte) uitbreiding van formatie heeft plaatsgevonden op basis van wensen en keuzes vanuit de gemeente en vanwege het rijksbeleid. Ook is inzet van incidentele middelen, flexibele krachten en diensten derden en externe advisering omgezet in structurele personele formatie. Daarmee is volgens de notitie efficiency bereikt die ten goede komt aan de kwaliteitsimpuls. In de notities wordt een 4 tal fasen beschreven die de bezuinigingen moeten realiseren maar ook worden beoogd een verdere flexibilisering en een verdergaande organisatieontwikkeling. Een vijfde fase wordt overwogen, deze fase heeft te maken met de ontwikkeling van een Shared Service Centre gedachte, die onderdeel uitmaakt van het Pact van Parkstad. Zoals aangegeven in paragraaf 6.1.4. zijn de fasen nog niet afgerond en worden de tijdelijke maatregelen uit fase 1 deels in 2012 gecontinueerd.

In 2010 zijn vervolgens op het gebied van P&O een aantal uitgangspunten geformuleerd die via bestuursopdrachten worden uitgewerkt. Deze bestuursopdrachten, per sector, houden onder andere in dat onderzoek gedaan wordt naar de competenties van de medewerkers. Er zal een inventarisatie plaatsvinden en de medewerkers worden geclusterd in een aantal categorieën, van onvoldoende functioneren tot potentials die kunnen doorgroeien.

In de voor en najaarsnota's van de afgelopen jaren wordt regelmatig ingegaan op de bezuinigingen. Er wordt niet concreet ingegaan op de wijze waarop de bezuinigingen gerealiseerd moeten worden, dus ook niet wordt aangegeven of er sprake is van een taakstelling op het gebied van externe inhuur. Gesproken wordt over ambtelijke werkgroepen die inzichtelijk moeten maken welke keuzemogelijkheden er zijn, onafhankelijk van bestuurlijke voorkeuren. In 2011 werd bekend dat er tijdelijke krimpelden beschikbaar komen voor de periode 2011-2015. Verondersteld wordt dat daardoor de bezuinigingsvoorstellen meer weloverwogen en integraal gemaakt kunnen worden. De keuzes zijn gemaakt in de periode juni - oktober 2011. In de raadsinformatiebrief van 29 juni 2011 worden op basis van het "blauwe boekje" bezuinigingsvoorstellen geformuleerd van € 3.400.000. Het totaal aan bezuinigingen is geclusterd in drie categorieën: minst onwenselijk en dus haalbaar, onwenselijk en zeer onwenselijk. Met betrekking tot inhuur wordt een bescheiden bedrag geormerkt als te bezuinigen (andere inzet ingehuurde impuls (€ 12.000), vacature SMK niet invullen (€ 35.000), inhuur Polygarde stopzetten (€ 45.000), geen inhuur bij in standhouden veiligheidshuis Kerkrade en geen inhuur Maecon (€ 4.000)). Als PM post wordt opgenomen de taakstelling om re-integratie door eigen personeel te laten uitvoeren en dit onder het participatiebudget te laten vallen in plaats van externen in te huren. Aangegeven wordt dat met ingang van 2013 wellicht € 250.000 structureel als bezuiniging op overhead is te realiseren. Het onderzoek naar mogelijke personele en financiële consequenties van insourcing (desintegratiekosten/friectiekosten w.o. wachtgelden) is nog niet volledig afgerond. De gemeenteraad heeft het blauwe boekje (de zienswijze van het college op de bezuinigingsvoorstellen) voor kennisgeving aangenomen.

---

<sup>3</sup> Feitelijk was dat geen uitbreiding van bevoegdheden omdat dit immers geregeld was in artikel 14 van de "Regeling ambtelijke organisatie gemeente Kerkrade".

In de interviews wordt aangegeven dat de raad nog niet concreet bezig is met de omvang van de bezuinigingen in te schatten. De gemeente is gestart met het groene, gele en blauwe boekje maar daar was voorsnog geen overeenstemming over in de raad. Aangegeven wordt dat in ieder geval voor een deel van de raad onvoldoende duidelijk was hoeveel je moet bezuinigen en wat de noodzaak van de bezuiniging is. Verondersteld wordt dat er een sluitende begroting is tot 2014 dus moet je wel duidelijk kunnen maken waarom bezuinigd wordt, aldus een geïnterviewd raadslid. Zeker vanwege het feit dat er veel nieuwe leden in de raad zitten, is het noodzakelijk te investeren in een goede communicatie en informatievoorziening. Door de krimp gelden is het wellicht helemaal niet nodig om te bezuinigen, het blauwe boekje met bezuinigingsvoorstellen leidt tot een bedrag dat bezuinigd kan worden maar of dat nodig of voldoende is, is onvoldoende uitgewerkt. Ook is nog niet duidelijk wat de gevolgen van eventuele bezuinigingen zijn voor de "Reisgids 2030". Vanuit het college wordt aangegeven dat de raad op dit moment nog geen behoefte heeft aan een kerntakendiscussie, de problemen zijn nog onvoldoende duidelijk. Op B&W en ambtenaren niveau worden de activiteiten met betrekking tot bezuinigingen wel gecontinueerd.

## 6.2. De Uitvoering

De formatie van de gemeente Kerkrade eind 2010 en eind 2011 ziet er als volgt uit, onderverdeeld naar de verschillende sectoren, zie tabel 2.

**Tabel 2** Formatie van de gemeente Kerkrade, eind 2010 en eind 2011

| Aantal FTE op 31 december 2010  | Eind 2010     | Eind 2011     |
|---|---------------|---------------|
| Sector Stad   | 108,10        | 109,79        |
| Sector Bestuursdienst (inclusief alg. directeur (1) en griffie (3,5)) | 100,39        | 122,27        |
| Sector Maatschappelijke Zorg  | 148,03        | 127,59        |
| <b>Totaal</b>   | <b>356,52</b> | <b>359,65</b> |

Bron : P&O gemeente Kerkrade

De sector MAZO is ontstaan door de samenvoeging van de sectoren Samenleving en Sociale zaken en werkgelegenheid. De afdeling Publiekszaken en Burgerplein, eerder onderdeel van Samenleving, is in 2011 overgegaan naar de sector Bestuursdienst. Dat verklaart de verschuiving in 2011 van aantal fte's tussen de sectoren Bestuursdienst en MAZO.

In deze paragraaf gaat de rekenkamercommissie na hoe de gemeente het beleid ten aanzien van de inhuur van derden uitvoert. In 6.2.1 wordt nagegaan wat de aard en omvang van de inhuur is geweest in de periode 2010-2011, met name op basis van de administratie, dossiers en jaarverslagen. Daarna wordt in 6.2.2 de uitwerking van het beleid in de praktijk behandeld, dat betreft bevindingen die met name op basis van interviews zijn gedaan. In paragraaf 6.2.3. behandelt de rekenkamercommissie de registratie van de dossiers van externen en tot slot volgt in 6.2.4 de verantwoordingslijnen met betrekking tot de inhuur.

### 6.2.1. Aard en omvang van de inhuur

In 2010 is een presentatie verzorgd voor de OR over diensten van derden en inhuur in relatie tot de salarissen van de medewerkers, over de jaren 2008 en 2009. Toen is

geconstateerd dat Kerkrade niet veel inhuurt. Inhuur is toen gedefinieerd als inhuur van 'handjes' en inkoop van beleidsadviezen. Geconstateerd werd dat het financieel systeem onvoldoende in staat is om eenvoudig onderscheid te maken op basis van de definitie van inhuur en diensten derden. De rekenkamercommissie constateert dat dat nog steeds het geval is.

De omvang van de inhuur wordt vastgesteld naar aanleiding van de door de rekenkamercommissie gehanteerde definitie. Bij de gemeente Kerkrade is sprake van 3 sectoren, de sector Stad, de sector Bestuursdienst en de sector Maatschappelijke Zorg (MAZO) <sup>4</sup>. Ten aanzien van externe inhuur en aansluitend bij de definitie van de rekenkamercommissie is in de administratie onderscheid gemaakt tussen de verschillende typen inhuur door middel van coderingen (elementen). Element 1 geeft het product aan, daaraan gekoppeld is de sector. Element 2 geeft de kostensoort aan (uitzendkrachten, WSW, advieswerk etc.) en element 3 geeft de CBS code weer (inkoop goederen en diensten en inhuur derden). Bij alle boekingen die betrekking hebben op advieskosten en diensten derden (CBS code inkoop diensten) is in de omschrijving van de boeking geselecteerd op posten met "adv" en/of "inh" in de omschrijving. Dit laatste was noodzakelijk om redelijk betrouwbaar de omvang van advieswerk of inhuur te kunnen bepalen. Daarnaast komt het voor dat de sector Stad inhuur binnen een specifiek project activeert op dat project. Deze inhuur kan niet via de elementen 2 of 3 gefilterd worden maar is vanwege CBS voorschriften geboekt in de financiële administratie onder rubriek 7. Het is ondoenlijk om deze inhuur eenduidig uit rubriek 7 te filteren. Maar deze wordt wel extracomptabel bijgehouden door het bedrijfsbureau, dus buiten de boekhouding. De rekenkamercommissie neemt deze inhuur mee in de berekeningen. Tenslotte is er ook nog een budget beschikbaar om het langdurige ziekteverzuim mee op te vangen, dit zogenaamde reconditioneringsbudget wordt bewaakt door P&O, eventuele uitgaven ten laste van dit budget zijn meegenomen in onderstaande berekeningen.

In tabel 3 is een overzicht opgenomen van de totale omvang van ingehuurd uitzendkrachten, over 2010 en 2011, per sector. Opvallend is dat de totale inhuur van uitzendkrachten ten opzichte van 2010 toeneemt met ruim € 600.000 en dat is een toename van 66%. Bij de sector Stad wordt deze toename veroorzaakt door het in 2011 prioriteren van de gebiedsontwikkeling van Kerkrade waardoor inhuur noodzakelijk was en extra budget werd gealloceerd. Bij de sector MAZO valt op dat de inhuur bij het veiligheidshuis in 2011 meer dan verdubbeld is. In 2010 is in het kader van procesoptimalisatie binnen het veiligheidshuis een externe aangetrokken om dit project te trekken. De procesondersteuner die in eerste instantie in dienst zou worden genomen, is vooralsnog extern ingehuurd waardoor de inhuur in 2011 aanzienlijk hoger uitvalt dan in 2010.

Ook binnen de sector Maatschappelijke zorg is er een forse toename van inhuur binnen het participatiebudget WWB. In 2011 zijn permanent 3 extra medewerkers ingehuurd voor re-integratieactiviteiten. Daarnaast is er sprake van een toename (€ 72.000) omdat er in 2011 een BTW correctie heeft plaatsgevonden (BTW op detacheringen).

In 2011 zijn de afdelingen Samenleving en Sociale zaken en werkgelegenheid samengevoegd tot de sector MAZO. De kosten van Samenleving (in 2010 € 212.683) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (in 2010 € 164.331) zijn in 2011 dus samengevoegd

---

<sup>4</sup> De sector Maatschappelijke zorg is een samenvoeging sinds 2011 van de sectoren Samenleving en Sociale zaken en werkgelegenheid.

(2010 samen €337.014). Er is in 2011 € 275.000 meer uitgeven dan in 2010. Aangegeven wordt dat de belangrijkste reden is dat voor de WMO extra personeel is ingehuurd. Dit is noodzakelijk als de "werkvoorraad" boven de 5% stijgt. WMO-aanvragen moeten binnen de wettelijke termijn van zes weken worden afgehandeld. Het aantal aanvragen steeg als gevolg van de vergrijzing maar ook was er sprake van uitval wegens ziekte, zwangerschaps- en ouderschapsverlof, dat via tijdelijke inhuur werd opgevangen.

**Tabel 3 Inhuur uitzendkrachten/inhuur personeel**

| Sector                       | Deel terrein                             | 2010      | Subtotaal 2010   | 2011      | Subtotaal 2011     |
|------------------------------|--|-----------|------------------|-----------|--------------------|
| Stad                         | Stad (bedrijfsbureau)                    | € 82.595  |                  | € 187.227 |                    |
| <b>Stad</b>                  |  |           | <b>€ 82.595</b>  |           | <b>€ 187.227</b>   |
| Bestuursdienst               | Bestuursdienst (bedrijfsbureau)          | € 10.699  |                  | € 38.795  |                    |
| <b>Bestuursdienst</b>        |  |           | <b>€ 10.699</b>  |           | <b>€ 38.795</b>    |
| Maatschappelijke zorg        | Veiligheidshuis                          | € 24.421  |                  | € 54.617  |                    |
| Maatschappelijke zorg        | Participatiebudget WWB                   | € 436.402 |                  | € 720.097 |                    |
| Maatschappelijke zorg        | Maatschappelijke zorg (Bedrijfsbureau)   |           |                  | € 652.591 |                    |
| Maatschappelijke zorg        | Samenleving (2010)                       | € 212.683 |                  |           |                    |
| Maatschappelijke zorg        | Sociale zaken en werk gelegenheid (2010) | € 164.331 |                  |           |                    |
| Maatschappelijke zorg        | Openbare orde en veiligheid              | € 64.810  |                  | € 0       |                    |
| <b>Maatschappelijke zorg</b> |  |           | <b>€ 902.647</b> |           | <b>€ 1.427.305</b> |
| <b>Totaal</b>                |  |           | <b>€ 995.941</b> |           | <b>€ 1.653.327</b> |

Bron: financiële administratie, selectie op element 1: sector, element 2: 061 en element 3: 4300

In onderstaande tabel 4 is opgenomen de totale inhuur van WSW personeel. Het betreft hier voornamelijk inhuur van medewerkers van de LICOM. Daar waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van de inzet van door LICOM gedetacheerde medewerkers en medewerkers via de Stichting Maatschappelijke Functie. Met name de functie-inhoud en het tarief zijn bepalend voor de inhuur van SW medewerkers. Daarnaast past de inhuur van deze medewerkers ook binnen het sociale kader van het inkoop- en aanbestedingsbeleid en -protocol. De totale omvang is in 2010 en 2011 nagenoeg gelijk en bedraagt ten opzichte van de totale inhuur respectievelijk 21% en 14%.

**Tabel 4 Inhuur WSW/inhuur personeel**

| Sector                  | Deelsterrein                       | 2010             | 2011             |
|-------------------------|------------------------------------|------------------|------------------|
| Stad                    | Stad<br>(bedrijfsbureau)           | € 210.306        | € 219.410        |
| Bestuursdienst          | Bestuursdienst<br>(bedrijfsbureau) | € 118.401        | € 148.253        |
| Maatschappelijke zorg   | Samenleving (2010)                 | € 6.420          |                  |
| Maatschappelijke z zorg | Openbare orde en veiligheid        |                  | € 8.529          |
| <b>Totaal</b>           |                                    | <b>€ 362.481</b> | <b>€ 376.192</b> |

Bron: financiële administratie, selectie op element 1: sector, element 2: 062 en element 3: 4300

In tabel 5 zijn opgenomen de inhuur van adviseurs. Dit kan te maken hebben met het inhuren van planschade adviseurs (bestemmingsplannen), verkeersadviseurs etc. Bij het deelsterrein WMO/gehandicaptenbeleid en hulpmiddelen WMO en advies betreft de inhuur voor het volledige bedrag, zowel in 2010 als 2011 de medische adviezen. Deze medische adviezen worden uiteraard als advieskosten geregistreerd maar zijn in de uitvoering nagenoeg niet beïnvloedbaar. Ook de bedragen bij de gehandicaptenkaarten betreffen medische adviezen in het kader van het aanvragen van gehandicaptenparkeerkaarten en zijn dus nagenoeg niet beïnvloedbaar. De totale omvang van de advieskosten is ten opzichte van 2010 licht gestegen en bedraagt respectievelijk 10% en 8% van de totale inhuur.

**Tabel 5 Advieskosten/inkoop diensten (selectie "adv" en "inh")**

| Sector                | Deelsterrein                | 2010      | Subtotaal 2010   | 2011      | Subtotaal 2011   |
|-----------------------|-----------------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| Stad                  | Bestemmingsplannen          | € 39.936  |                  | € 16.342  |                  |
| Stad                  | Stadspark advies            | € 15.844  |                  |           |                  |
| Stad                  | Kleine verkeersmaatregelen  |           |                  | € 40.088  |                  |
| Stad                  |                             |           | € 55.780         |           | € 56.430         |
| Bestuursdienst        | Rechtsbelangen advies       | € 9.103   |                  | € 24.010  |                  |
| Bestuursdienst        |                             |           | € 9.103          |           | € 24.010         |
| Maatschappelijke zorg | WMO/gehandicapten beleid    | € 109.966 |                  | € 135.271 |                  |
| Maatschappelijke zorg | Hulpmiddelen WMO en advies  | € 8.367   |                  |           |                  |
| Maatschappelijke zorg | Gehandicaptenparkeerkaarten | € 9.103   |                  | € 6.479   |                  |
| Maatschappelijke zorg | Veiligheidshuis             |           |                  | € 2.000   |                  |
| Maatschappelijke zorg |                             |           | € 127.436        |           | € 143.750        |
| <b>Totaal</b>         |                             |           | <b>€ 192.319</b> |           | <b>€ 224.190</b> |

Bron: financiële administratie, selectie op element 1: sector, element 2: 172 en element 3: 4300, selectie tabel "beschrijving documentregel": "adv" en "inh".

In tabel 6 zijn opgenomen de diensten derden. Dus geen inhuur van uitzendkrachten, WSW'ers of adviseurs maar bedrijven die op verzoek adviezen verstrekken,



bijvoorbeeld het verstrekken van adviezen in het kader van functiewaardering, geluidsadviezen in het kader van geluidhinder of kosten van een energieadviseur.

Maar ook zijn externen geboekt die feitelijk bij uitzendkrachten (element 2: 061) geboekt hadden moeten worden. Het betreft de inhuur bij de sector Maatschappelijke zorg, het volledige bedrag van 2011 (€ 139.190) betreft externen die ingezet worden om de onderbezetting op de afdeling op te kunnen vangen. Ook de inhuur bij de sector Stad, deelterrein onderhoud gebouw betreft hier een uitzendkracht die ingehuurd wordt via de payroll constructie van Driessen, dus had ook geboekt moeten worden op element 2: 061, inhuur.

Tabel 6 Diensten derden/inkoop diensten (selectie "adv" en "inh")

| Sector                | Deelterrein                            | 2010     | Subtotaal 2010   | 2011      | Subtotaal 2011   |
|-----------------------|--|----------|------------------|-----------|------------------|
| Stad                  | Stad (bedrijfsbureau)                  | € 704    |                  |           |                  |
| Stad                  | Onderhoud gebouw                       |          |                  | € 19.406  |                  |
| Stad                  | Achter voordeur                        |          |                  | € 19.186  |                  |
| Stad                  | Geluidhinder                           |          |                  | € 1.100   |                  |
| Stad                  | Energie                                |          |                  | € 13.702  |                  |
| Stad                  | Stadsdeelvisie Oost                    |          |                  | € 5.859   |                  |
| Stad                  | Leefbaarheid Oost                      | € 1.833  |                  |           |                  |
| Stad                  | Beheer wijk Noord                      | € 1.833  |                  |           |                  |
| Stad                  | Beheer wijk Oost                       | € 781    |                  |           |                  |
| Stad                  | Beheer wijk West                       | € 1.833  |                  |           |                  |
| Stad                  | Kleine verkeersmaatregelen             | € 6.304  |                  |           |                  |
| Stad                  | Geluidhinder                           | € 340    |                  |           |                  |
| Stad                  | Energie                                | € 27.404 |                  |           |                  |
| Stad                  | Vergunningen                           | € 5.553  |                  |           |                  |
| Stad                  | GEO                                    | € 5.738  |                  |           |                  |
| Stad                  |  |          | € 52.323         |           | € 59.253         |
| Bestuursdienst        | Gebouwenbeheer                         |          |                  | € 3.502   |                  |
| Bestuursdienst        | HR                                     | € 10.045 |                  | € 550     |                  |
| Bestuursdienst        | Algemeen                               | € 10.199 |                  | € 174     |                  |
| Bestuursdienst        | Bestuurs ondersteuning B&W             | € 11.250 |                  | € 5.430   |                  |
| Bestuursdienst        | Externe communicatie                   | € 917    |                  |           |                  |
| Bestuursdienst        |  |          | € 32.411         |           | € 9.656          |
| Maatschappelijke zorg | Maatschappelijke zorg (bedrijfsbureau) |          |                  | € 139.190 |                  |
| Maatschappelijke zorg | Veiligheidshuis                        |          |                  | € 2.750   |                  |
| Maatschappelijke zorg | Voortgezet onderwijs                   |          |                  | € 19.728  |                  |
| Maatschappelijke zorg | Decentralisatie huishv. Onderwijs      |          |                  | € 9.290   |                  |
| Maatschappelijke zorg | WMO                                    | € 2.629  |                  | € 1.170   |                  |
| Maatschappelijke zorg | Openbare orde en veiligheid            | € 1.200  |                  | € 1.425   |                  |
| Maatschappelijke zorg | Schuldhelpverlening                    | € 5.987  |                  | € 25.244  |                  |
| Maatschappelijke zorg | Uitvoering WWB                         | € 657    |                  | € 3.813   |                  |
| Maatschappelijke zorg | Samenleving                            | € 58.986 |                  |           |                  |
| Maatschappelijke zorg | Rodahal                                | € 400    |                  |           |                  |
| Maatschappelijke zorg | Inburgering                            | € 365    |                  |           |                  |
| Maatschappelijke zorg |  |          | € 70.224         |           | € 202.610        |
| <b>Totaal</b>         |  |          | <b>€ 154.958</b> |           | <b>€ 271.519</b> |

Bron : financiële administratie, selectie op element 1: sector, element 2: 173 en element 3: 4343, selectie tabel "beschrijving documentregel": "adv" en "inh".

In tabel 7 is inhuur opgenomen die geboekt wordt ten laste van een investeringsbudget. Als bij een langdurig project de vaste capaciteit niet voldoende is om een project te managen, kan de externe inhuur worden opgenomen in het investeringsbudget en wordt het geboekt op het investeringskrediet. Dit heeft in 2010 en 2011 alleen plaatsgevonden bij de sector Stad. Het betreft hier inhuur ten behoeve van de projecten calamiteiten riool (2010) en de Rodahal en Avantislijn Buitenring (2011).

**Tabel 7 Inhuur die ten laste van een voorbereidings/investeringskrediet wordt geboekt.**

| Sector                | Deelterrein                            | 2010            | 2011             |
|-----------------------|--|-----------------|------------------|
| Stad                  | Stad (bedrijfsbureau)                  | € 61.062        | € 137.195        |
| Bestuursdienst        | Bestuursdienst (bedrijfsbureau)        | € 0             | € 0              |
| Maatschappelijke zorg | Maatschappelijke zorg (bedrijfsbureau) | € 0             | € 0              |
| <b>Totaal</b>         |  | <b>€ 61.062</b> | <b>€ 137.195</b> |

Bron: bedrijfsbureau sector Stad

In tabel 8 is een overzicht opgenomen van het reconditioneringsbudget. Dit is een budget dat bedoeld is als vangnet voor financiële consequenties tengevolge van tijdelijke inhuur bij langdurige onderbezetting wegens ziekteverzuim. Deze tabel geeft dus aan wat beschikbaar is ter dekking van uitgaven, de uitgaven worden vervolgens geboekt op de verschillende "inhuur" posten. De bedragen in deze tabel moeten dus niet meegenomen worden in de totalen die in de volgende tabellen worden gepresenteerd.

Dit budget wordt op centraal niveau bewaakt, bij de afdeling P&O. Op voorhand is immers niet bekend waar het probleem decentraal gaat optreden, vandaar dat centraal geld wordt gereserveerd door P&O. Sectoren dienen een eventuele aanspraak te onderbouwen.

**Tabel 8 Beschikbaar gesteld reconditioneringsbudget ter dekking van inhuur**

| Sector                | Deelterrein     | 2010            | 2011            |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Stad                  | Stad/vastgoed   |                 | € 38.700        |
| Bestuursdienst        | Bestuursdienst  |                 | € 17.000        |
| Maatschappelijke zorg | SOZawe (ziekte) | € 50.000        |                 |
| <b>Totaal</b>         |                 | <b>€ 50.000</b> | <b>€ 55.700</b> |

Bron: financiële administratie

In tabel 9 is de totale omvang van de inhuur volgens de definitie van de rekenkamercommissie opgenomen, dus inclusief advies derden en WSW, over 2010 en 2011.

**Tabel 9 Totalen, per sector inclusief inhuur WSW**

| Sector                | 2010               | 2011               |
|-----------------------|--------------------|--------------------|
| Stad                  | € 462.066          | € 659.515          |
| Bestuursdienst        | € 170.614          | € 220.714          |
| Maatschappelijke zorg | € 1.106.727        | € 1.782.194        |
| <b>Totaal</b>         | <b>€ 1.739.407</b> | <b>€ 2.662.423</b> |

In tabel 10 zijn de totaal bedragen opgenomen, maar dan exclusief de WSW inhuur.

**Tabel 10 Totalen, per sector exclusief WSW**

| <b>Sector</b>         | <b>2010</b>        | <b>2011</b>        |
|-----------------------|--------------------|--------------------|
| Stad                  | € 251.760          | € 440.105          |
| Bestuursdienst        | € 52.213           | € 72.461           |
| Maatschappelijke zorg | € 1.100.307        | € 1.773.665        |
| <b>Totaal</b>         | <b>€ 1.404.280</b> | <b>€ 2.286.231</b> |

In tabel 11 zijn de totalen opgenomen maar dan per soort inhuur. De inhuur ten laste van het reconditioneringsbudget is hierin niet opgenomen omdat deze bedragen verdisconteerd zijn in de overige bedragen voor de inhuur.

**Tabel 11 Totaal, inclusief WSW, per aard inhuur/advies**

| <b>Aard</b>                        | <b>2010</b>        | <b>2011</b>        |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Uitzendkrachten/inhuur personeel   | € 995.941          | € 1.653.327        |
| WSW/inhuur personeel               | € 335.127          | € 376.192          |
| Advieskosten/inkoop diensten       | € 192.319          | € 224.190          |
| Diensten derden/inkoop diensten    | € 154.958          | € 271.519          |
| Inhuur tlv krediet                 | € 61.062           | € 137.195          |
| Inhuur tlv reconditioneringsbudget | -                  | -                  |
| <b>Totaal</b>                      | <b>€ 1.739.407</b> | <b>€ 2.662.423</b> |

Zetten we al deze cijfers af tegen het aantal FTE's per afdeling, hetgeen betekent dat we bovenstaande bedragen (exclusief WSW) moeten terug herleiden naar de afdelingen, dan krijgen we het volgende beeld, zie tabel 12.

De inhuur van derden over de gemeentelijke sectoren is zeer wisselend over 2010 en 2011. Omgerekend naar euro per FTE zien we verschuivingen tussen 2010 en 2011. Zo hebben de sectoren sector Stad en Maatschappelijke zorg aanzienlijk meer ingehuurd in 2011 ten opzichte van 2010. Die toename wordt voornamelijk veroorzaakt door het extra inhuren bij de sector stad vanwege de gebiedsontwikkeling Kerkrade maar ook door inhuur vanwege de Buitenring. Ook was er in 2011 sprake van ziekteverzuim dat deels door het reconditioneringsbudget is opgevangen. Bij de sector Maatschappelijke zorg is de forse toename veroorzaakt door een toename binnen de WWB van de re-integratieactiviteiten en vanwege de forse toename van de werkvoorraad binnen de WMO. Daarnaast was er ook binnen de afdeling Maatschappelijke zorg sprake van ziekteverzuim dat in 2010 deels door het reconditioneringsbudget is gedekt.

**Tabel 12 Inhuur derden (exclusief WSW) naar afdeling, afgezet tegen aantal FTE's per sector 2010-2011**

|                       | 2010          |                    |                  | 2011          |                    |                  |
|-----------------------|---------------|--------------------|------------------|---------------|--------------------|------------------|
|                       | FTE Eind 2010 | Totaal per sector  | Inhuur € per FTE | FTE Eind 2011 | Totaal per sector  | Inhuur € per FTE |
| Stad                  | 108,10        | € 251.760          | € 2.329          | 109,79        | € 440.105          | € 4.009          |
| Bestuursdienst        | 100,39        | € 52.213           | € 520            | 122,27        | € 72.461           | € 593            |
| Maatschappelijke zorg | 148,03        | € 1.100.307        | € 7.433          | 127,59        | € 1.773.665        | € 13.901         |
| <b>Totaal</b>         | <b>356,52</b> | <b>€ 1.404.280</b> | <b>€ 3.039</b>   | <b>359,65</b> | <b>€ 2.286.231</b> | <b>€ 6.357</b>   |

In tabel 13 is onderscheid gemaakt tussen inhuur derden voor reguliere taken (uitzendkrachten, 061, advieskosten, 172 en diensten derden, 173) en inhuuruitgaven die geactiveerd worden binnen projecten. De tabel is exclusief de WSW inhuur. Het Rijk heeft in 2009 aangegeven een streefcijfer van 13% te hanteren voor de ministeries, hetgeen betekent dat kosten voor inhuur maximaal 13% mogen zijn ten opzichte van de totale loonsom. Het betekent dat het percentage inhuur van derden bij de gemeente Kerkrade in 2010 en 2011 ruim onder het streefcijfer van het Rijk ligt.

In de Monitor 2009 en 2010 van A+O-fonds gemeenten worden gemiddelden genoemd volgens hun definitie van inhuur zoals boven in dit hoofdstuk is aangegeven. In de rubriek gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners, waartoe de gemeente Kerkrade behoort, was het landelijke percentage inhuur in 2010 gemiddeld 14%. Dus ook ten opzichte van deze norm blijft de gemeente Kerkrade ruim onder die norm.

**Tabel 13 Inhuur derden voor reguliere taken en inhuur projecten 2010-2011, exclusief WSW**

|      | Loonsom <sup>5</sup> | Tijdelijk personeel+ advies | % Inhuur tijdelijk personeel | Inhuur derden tbv projecten | Totaal inhuur | Totaal % inhuur op loonsom |
|------|----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------|----------------------------|
| 2010 | € 20.926.514         | € 1.343.218                 | 6,4%                         | € 61.062                    | € 1.404.280   | 6,7%                       |
| 2011 | € 21.509.775         | € 2.149.036                 | 10,0%                        | € 137.195                   | € 2.286.231   | 10,6%                      |

## 6.2.2. Uitwerking in de praktijk

In deze paragraaf gaat de rekenkamercommissie na hoe de uitvoering van de regels op vervanging en/of inhuur is op reguliere taken van de gemeente, op projecten en op advies- en onderzoeksdiensten.

### Inhuur op reguliere taken

De bemensing van de afdelingen wordt jaarlijks over het algemeen op basis van een formatieraming vastgesteld. Daarin zijn uren en taken voor de vaste formatie benoemd, op basis van het verleden en plannen voor het komende jaar. Uit de interviews blijkt dat zo'n raming niet door elke afdeling wordt vervaardigd, met een verwijzing naar de decentrale bevoegdheden vanwege integraal management. Een van

<sup>5</sup> Het betreft hier de nettoloonsom, dus exclusief voormalig personeel, inhuur uitzendkrachten en studie/opleidingskosten.

de geïnterviewden gaf aan dat de gemeente daar meer sturing op wil en in de toekomst meer wil werken met sectorplannen met begroting, aanbestedingen en een personele raming. Concrete aanwijzingen in die richting ontbreken.

De sectoren krijgen op basis van de raming, die opgenomen wordt in de programmabegroting, middelen toebedeeld voor de vaste staf, voor projecten (kredieten) en inhuur van derden en diensten derden. In de meeste sectoren is geen vaste verdeling voor vast en tijdelijk personeel, wel voor sommige functies zoals de consultants WMO. Daarbij wordt rekening gehouden met 70% consultants in vaste dienst en 30% inhuur. Deze berekening geschiedt mede op basis van een prognose van de zorgvraag.

Als er extra personeel nodig is, bijvoorbeeld vanwege vervanging bij ziekte of extra incidentele taken, dan moet een aantal stappen worden doorlopen voordat men uiteindelijk aan de extra capaciteit komt, los van de vraag of dat intern of extern gezocht wordt. Voor het doorlopen van de diverse stappen in dit proces is volgens de respondenten geen checklist aanwezig in de organisatie.

Er moet in ieder geval een aanvraag ingediend worden bij het MT van de sector. Het MT beoordeelt nut, noodzaak en rechtmatigheid van de aanvraag voor extra personeel. Daarbij is een advies van de personeelsadviseur gevoegd. Afgewogen wordt of de uitbreiding niet ook op een andere wijze met de bestaande formatie opgevangen kan worden, bijvoorbeeld opplussen van bestaande uren van medewerkers van de eigen of een andere afdeling. Vanaf midden 2009 is een deel van de integrale verantwoordelijkheid op personeelsvlak van de sector naar centraal niveau gegaan, mede met het oog op de bezuinigingen. De algemeen directeur heeft, samen met het hoofd P&O, de portefeuillehouder en de directeur bestuursdienst, een P&O-overleg over de inzet en doorschuiven van personeel, alsmede de inzet van extra personeel of flexibele schil. Als er extra capaciteit nodig is of capaciteit verschoven wordt, dan wordt dat, na goedkeuring door het P&O-overleg, aan de ramingen toegevoegd op basis van mandaatnota's.

Kerkrade werkt sinds 2009 met een intern mobiliteitssysteem, waarbij medewerkers een tijd kunnen proeven aan een functie, om mogelijk op termijn daarin door te stromen. De personeelsadviseurs van de centrale afdeling P&O bewaken deze processen. Een van de respondenten meldt dat medewerkers uit een andere sector voornamelijk in aanmerking komen voor de administratieve en secretariële functies, voor andere functies is dat moeilijker vanwege de soms specifiek benodigde kennis en vaardigheden. Voor de administratieve en secretariële taken worden soms ook SW-ers of WWB-ers vanuit het participatiebudget of een re-integratietraject ingeschakeld. Dat geschiedt via de Stichting Maatschappelijke Functie.

Pas als geen van deze mogelijkheden een oplossing biedt, dan kijkt men of de capaciteitsvraag via inhuur van tijdelijk extern personeel opgelost kan worden. Volgens een van de geïnterviewden wordt ook bij structurele taken gekeken of het personeelsvraagstuk via tijdelijke contracten van 1 tot 3 jaar opgelost kan worden. Als de vacature vacant wordt gesteld, na toestemming van de algemeen directeur, kan er geworven worden. Dat betekent dat er middelen, zoals de door de vacature vrijgevallen loonsom, naar het budget externe inhuur van de sector wordt verschoven. Is het bedrag dat daarmee gemoeid is boven de limiet van het inkoop- en aanbestedingsbeleid dan wordt de inkoopadviseur bij de besluitvorming betrokken. Als dat niet het geval is, dan kan de vacature voor de uitzendbureau Start via IGOM

worden aangemeld. Als men iemand op het oog heeft kan deze via de payroll-constructie via Driessen worden ingehuurd of als Zzp'ers worden aangezocht.

De procedure voor de aanvraag voor de inhuur van externen kent een aantal checks and balances. Op sectorniveau heeft het MT de eerste toets op de aanvraag, daarbij is de sectordirecteur en het hoofd van het bedrijfsbureau betrokken bij de besluitvorming. Daarvoor ligt het advies van de personeelsadviseur. Daarna gaat de aanvraag naar het centrale directieteam, en naar het P&O-overleg tussen de algemeen directeur, hoofd P&O en de portefeuillehouder. Een enkele respondent ervaart de instelling van het P&O-overleg als een inperking van het concept van integraal management, anderen formuleren het als een centrale toets en afstemming op integraal management. Respondenten zijn van mening dat hiermee het besluit over inhuur van externen voldoende is afgepeld en goed overdacht wordt genomen.

De aanleg van een nieuw dossier wordt gevormd door de mandaatnota, die vastgesteld is in het P&O-overleg en ondertekend is door het afdelingshoofd en de algemeen directeur. Dit is het zogenoemde ABM-formulier dat in de personeelsdossiers aanwezig hoort te zijn. De dossiers van de uitzendkrachten en de payrollers zijn niet aanwezig bij de afdeling P&O maar worden beheerd door DIVA (voor de dossieranalyse zie paragraaf 6.2.3.)

De financiering van de inhuur voor de sector verloopt op verschillende manieren. Als sprake is van zwangerschap, dan krijgt een sector via een bijstelling de middelen van het UWV voor vervanging toebedeeld, zodat daarvoor ingehuurd kan worden. Er zijn geen extra budgetten bij vervanging van zieken. Wel is er het reconditioneringsbudget, waar een sector aanspraak op kan maken als deze overmatig door ziekte wordt getroffen. Als de post onvoorzien uitgeput is en geen projectgelden ingezet kunnen worden dan kan, op basis van een advies van het hoofd P&O en de portefeuillehouder, het reconditioneringsbudget worden aangesproken. Dat budget is in 2010 teruggebracht van € 100.000 naar € 50.000.

### Projecten

Naast de reguliere inzet van externen, worden externen ook ingezet op projecten. Dat zijn eenmalige aangelegenheden, beperkt in tijd en budget, die op projectmatige basis worden georganiseerd. Voorbeelden van projecten of activiteiten die uit deze middelen worden betaald zijn WMO en WWB bij de sector MAZO, werken bij de sector Stad. Projecten worden uit projectgelden, kredieten en/of reserves bekostigd. Projecten worden in de begroting meegenomen, evenals de projecten die in voorbereiding zijn en in het betreffende jaar uitgevoerd moeten worden. In de formatie van de sectoren is dan ook al rekening gehouden met de capaciteit die nodig is om projecten uit te voeren.

Voor projecten zijn projectleiders aanwezig in vaste dienst en over het algemeen worden deze uit de projectgelden of investeringskredieten gefinancierd. Volgens het hoofd P&O zijn de projecten die vanuit Parkstadverband lopen daar uitzondering op, want daar is de afspraak gemaakt dat de projectleiders niet in de projectmiddelen zitten verdisconteerd. Deze functies moeten de gemeenten zelf financieren. Respondenten melden dat de investeringsbudgetten fors zijn gekrompen, vanwege de bezuinigingen. Hetgeen betekent dat projectleiders uit de lengte of breedte betaald moeten worden, en dus drukken op de kosten van de uitvoering.

Wanneer projecten door de interne projectleiders worden uitgevoerd, dan hoeft er weinig te gebeuren. Hun kosten zitten in de vaste loonsom van de gemeente verwerkt. Sectoren kunnen het budget voor externe inhuur uit de reguliere budgetten, of uit de reserves, overhevelen naar het investeringskrediet voor projecten, als de projectmiddelen zelf ontoereikend zijn. Om uit het investeringskrediet middelen te halen is toestemming nodig van het college dan wel de raad. Indien die toestemming wordt gegeven, dan worden middelen ter beschikking gesteld voor het uitvoeringsbudget en, indien nodig, een budget voor inhuur. De sectordirecteuren hebben in het kader van integraal management de ruimte om de ingehuurde projectleiders op de personeelsparagraaf van de sector te boeken, of op de projecten te boeken.

De gemeente heeft ambities, die tot extra projecten zullen leiden. De sectordirecteuren staan voor de vraag of het dan handig is om projectleiders structureel aan te nemen, voor 2-3 jaar op een tijdelijk contract aan te nemen, of deze steeds voor korte(re) termijn in te huren. Structureel aannemen past niet in de koers tot meer flexibilisering van het personeelsbestand en de vraag is of de kennis en competenties van de aangenomen projectleiders op de middellange termijn nodig blijven. De laatste 2 genoemde opties kunnen wel onder de noemer flexibilisering geschaard worden. Bij inhuur voor korte termijn is de gemeente meer middelen kwijt. Het binden van projectleiders voor de duur van 2-3 jaar lijkt daarmee het beste compromis, die voldoende flexibiliteit biedt met betrekking tot de benodigde kennis en competenties en efficiënt is met betrekking tot de gemeentelijke middelen.

De procedure om projectleiders in te huren is dezelfde als voor de inhuur van reguliere krachten, zie hiervoor. De dossiers over de inkooptrajecten van projecten, en dus ook de projectleiders, liggen bij de sectoren.

#### Advies en onderzoeksopdrachten

De rekenkamercommissie laat de inhuur in verband met advies- en onderzoeksopdrachten voor de gemeente Kerkrade onder de definitie van inhuur derden vallen. Het zijn externen die voor de gemeente een opdracht uitvoeren. Advies- en onderzoeksopdrachten worden gezien als diensten van derden, maar vallen binnen de definitie van inhuur zoals deze door de gemeente Kerkrade wordt gehanteerd en in de (financiële) systemen wordt geregistreerd. Hiervoor is al geconstateerd dat het financiële systeem onvoldoende in staat is om eenvoudig onderscheid tussen beide categorieën kan aanbrengen. Bij diverse gemeenten wordt deze inhuur niet meegenomen in de berekeningen van inhuur, omdat de ingehuurde adviseur of onderzoeker geen gezagsrelatie heeft met een leidinggevende van de gemeente, de opdracht over het algemeen extern uitvoert en de opdracht aan een bureau in plaats van aan een persoon wordt gegund.

De procedure voor het inhuren van advies- en onderzoeksopdrachten ligt over het algemeen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast. Advies- en onderzoeksactiviteiten worden op een aparte kostenplaats op de sector geregistreerd. Behalve als het voor projecten wordt ingezet, bijvoorbeeld advies inhuren om een project op te starten. Dan kunnen de kosten ook op de voorbereidingskredieten en/of projectgelden geboekt worden. Dossiers van advies- en onderzoeksopdrachten liggen niet bij P&O, maar liggen bij de verschillende afdelingen die deze opdrachten uitzetten.



In een van de interviews werd aangegeven dat voor dit soort opdrachten in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van Zzp'ers. Door deze in te huren op advies- en onderzoekopdrachten wordt het door de gemeente gehanteerde verschil tussen reguliere inhuur van derden en diensten van derden in het kader van dit soort opdrachten kleiner. Een Zzp'er is minder onafhankelijk van de opdrachtgever dan een omvangrijker adviesbureau. In het arbeidsrecht zijn al vragen gesteld met betrekking tot deze afhankelijkere positie en de gezagsrelatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.

#### Borging van kwaliteit en kennis

Volgens de geïnterviewden worden de externen gevolgd die op reguliere taken worden ingehuurd. De externen worden begeleid door de sectoren, vaak de coördinatoren op de werkvloer. In de contracten voor de inhuur via IGOM en Driessen zijn evaluatiegesprekken met het afdelingshoofd vastgelegd. Deze worden eens in de 6 maanden gehouden of op grond van signalen van collega's, volgens een van de respondenten. Volgens een van de geïnterviewden is het voorgekomen dat het functioneren aanleiding gaf tot een evaluatiegesprek, waardoor voortijdig een eind kwam aan het inhuurcontract. Er zijn in de dossiers, zie de volgende paragraaf, geen verslagen van de evaluatiegesprekken of evaluatieformulieren aangetroffen. Dat kan een risico vormen op ondoelmatigheid, daar er geen bewijs is van disfunctioneren van de externe. Dat bewijs kan een rol vervullen bij verlenging of opnieuw inhuren van de betreffende persoon.

De borging van de kennis die de externe heeft, of heeft opgedaan tijdens de inhuur, gebeurt volgens de geïnterviewden slechts marginaal. Zeer sporadisch laten sectoren een medewerker van de gemeente met de ingehuurde kracht meelopen om de 'tacit' kennis (de kennis die niet op papier vast te leggen is) over te dragen en te borgen binnen de gemeente. Nadeel is dat het een relatief dure constructie is. Er zijn geen vaste afspraken of protocollen voor de borging van de ingehuurde kennis aangetroffen. Dat betekent een risico op ondoelmatigheid, daar de ingehuurde kennis na het contract weglekt en wellicht op een later tijdstip weer duur ingehuurd moet worden.

#### Samenwerking met andere gemeenten

In de interviews wordt onderkend dat samenwerking in de regio op een aantal aspecten gunstig is en een goedkope oplossing voor personeelsproblemen biedt, zeker in een krimpregio. Samenwerking kan soms lastig zijn, maar de gemeenten kunnen elkaar vinden en kennis delen op zaken zoals bouwen, wonen en ICT. Daar raken de gemeenten elkaar toch al. Op P&O-gebied komt ook de samenwerking op gang. Niet iedere gemeente in Parkstad hoeft dezelfde kennis en competenties in huis te hebben, zeker niet als deze slechts parttime nodig is. De ambtelijke organisaties in Parkstad beginnen ook de voordelen van deze vorm van flexibilisering in te zien, volgens een van de geïnterviewden. De rekenkamercommissie erkent deze voordelen ook en erkent dat op het gebied van shared services met betrekking tot personeel nog meer inspanningen kunnen gebeuren. Uitwisseling van kennis en competenties kan manifeste efficiencyvoordelen hebben.

### 6.2.3. Dossiers

In 2008 is in het kader van 213A een onderzoek uitgevoerd waarbij de inkoop- en aanbestedingspraktijk over 2008 is geëvalueerd. Er werd aandacht gevraagd voor een adequate en uniforme dossiervorming.

Als er sprake is van aanbestedingsplichtige inhuur, dient er een aanbestedingsdossier aangelegd te worden conform het eigen aanbestedingsbeleid. Is er geen sprake van aanbesteding dan ligt het dossier bij P&O, het betreft dan dossiers van regulier ingehuurde externe, via een raamcontract (IGOM en payroll). Daarnaast bevinden zich dossiers in het algemeen bij de sectoren. In een interview wordt aangegeven dat dit gedaan wordt vanwege de integrale bevoegdheid van het inhuren van externen.

Blind hebben de onderzoekers van de rekenkamercommissie 29 dossiers gekozen uit de lijst van inhuur van derden op reguliere of projectmatige basis over 2010 en 2011. Deze dossiers zijn opgevraagd bij de afdeling P&O. De onderzoekers kregen diverse dossiermappen van ingehuurde externen aangereikt. Van de 29 uitgekozen dossiers is 1 dossier niet teruggevonden.

Zoals aangegeven is de sector verantwoordelijk voor de volledigheid van de dossiers, behoudens bij de IGOM en payroll dossier, die verantwoordelijkheid is belegd bij de afdeling P&O.

Er is geen checklist op basis waarvan voor iedere manager duidelijk is wat opgenomen moet worden in een dossier. Ook is er sprake van externen die door verschillende sectoren worden ingehuurd, de rekenkamercommissie veronderstelt dat er tussen afdelingen onvoldoende afstemming plaatsvindt. In paragraaf 6.2.1. is aangegeven hoe externe inhuur bekostigd kan worden. Uit de dossiers is echter niet altijd duidelijk hoe een externe wordt bekostigd, soms rechtstreeks ten laste van de exploitatie en soms wordt de externe geboekt op een krediet en ook is het nog mogelijk om een deel van het reconditioneringsbudget over te hevelen. Bij minimaal 2 dossiers is die onduidelijkheid geconstateerd.

In de 29 beoordeelde dossiers zijn de volgende documenten aangetroffen.

Tabel 14 Dossiers aangetroffen per sector.

| Sector                       | Bestuursdienst | Maatschappelijke Zorg | Stad     | Totaal    | %          |
|------------------------------|----------------|-----------------------|----------|-----------|------------|
| <b>Dossiers</b>              | <b>4</b>       | <b>20</b>             | <b>5</b> | <b>29</b> | <b>100</b> |
| Offerte                      | 4              | 6                     | 2        | 12        | 41%        |
| Opdrachtbevestiging          | 4              | 18                    | 4        | 26        | 90%        |
| Omvang/uren                  | 3              | 17                    | 3        | 23        | 78%        |
| Functie                      | 3              | 18                    | 3        | 24        | 83%        |
| Niveau van de functie        | 3              | 1                     | 1        | 5         | 17%        |
| Tarief/CAO                   | 4              | 18                    | 3        | 25        | 86%        |
| Duur inhuur                  | 4              | 18                    | 3        | 25        | 86%        |
| Adviesbesluitformulier (ABM) | 4              | 10                    | 3        | 17        | 59%        |
| Onderbouwing                 | 1              | 10                    | 2        | 13        | 45%        |
| Factuur                      | 1              | -                     | -        | 1         | 3%         |
| Voorwaarden leverancier      | 1              | 4                     | 2        | 7         | 24%        |
| Voorwaarden Kerkrade         | -              | -                     | 1        | 1         | 3%         |
| ID                           | -              | 3                     | -        | 3         | 10%        |
| Aanwijzingsbesluit           | -              | 1                     | -        | 1         | 3%         |
| VAR verklaring               | -              | -                     | -        | 1         | 3%         |
| Ambtseed                     | -              | 1                     | -        | 1         | 3%         |
| Evaluatieformulier           | -              | 1                     | 1        | 1         | 3%         |

In 17 van de 29 beoordeelde dossiers, zijn adviesbesluiten (ABM) voor de inhuur opgenomen. Dat zou uiteraard het geval moeten zijn voor alle 29 dossiers. Dat wil niet zeggen dat in de 12 andere cases het besluit tot inhuur niet vergezeld is gegaan van een ABM, maar het blijkt in ieder geval niet uit het dossier. Ook opvallend is dat maar in 13 gevallen uitgebreid gemotiveerd wordt waarom de externe ingehuurd moet worden. Ook dit betekent niet dat deze onderbouwing in de andere gevallen niet heeft plaatsgevonden, het blijkt niet uit het dossier. Ook wordt niet duidelijk of het überhaupt verplicht is om deze onderbouwing op te nemen, het zelfde geldt uiteraard voor alle andere documenten die wel of niet opgenomen dienen te worden. Er is immers geen vastgestelde checklist beschikbaar om de volledigheid te toetsen.

De gemeente Kerkrade kent eigen inkoopvoorwaarden die verplicht zijn opgelegd, maar de rekenkamercommissie heeft maar 1 x geconstateerd dat die inkoopvoorwaarden ook verplicht werden gesteld. In 7 dossiers werd vastgesteld dat de leverancier de eigen inkoopvoorwaarden verplicht stelt. In de overige dossiers waren geen inkoopvoorwaarden opgenomen. Dat kan een risico op ondoelmatigheid en onrechtmatigheid inhouden.

Voor de rest moet het dossier aanvullende informatie bevatten, zoals een kopie van het ID-bewijs. Dat is in slechts 3 van de 29 onderzochte dossiers aangetroffen. De kopieën van ID bewijzen worden bij de afdeling P&O opgeborgen, onduidelijk blijft waarom er dan wel een aantal ID bewijzen bij verschillende dossiers zijn aangetroffen. Een Verklaring omtrent het gedrag, afgegeven door het Centraal orgaan Verklaring omtrent het gedrag (Covog) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, is in geen van

de dossiers aangetroffen. Een dergelijke verklaring is alleen nodig voor degene die met vertrouwelijke gegevens, met geld of goederen werkt. Dat hoeft bij de bestudeerde dossiers niet het geval te zijn geweest. Ook is maar 1 VAR verklaring aangetroffen, met een VAR verklaring kan de opdrachtgever beoordelen of de belastingdienst de Zzp'er beoordeelt als ondernemer of als werknemer in loondienst.

Op basis van de bestudering van een aselechte steekproef van 29 personeelsdossiers constateert de rekenkamercommissie dat de dossiers niet allemaal bij de afdeling P&O aanwezig zijn. Tevens constateert de rekenkamercommissie een aantal risico's op ondoelmatigheid en onrechtmatigheid ten aanzien van de volledigheid van de dossiers en de inkoop- en leveringsvoorwaarden die aan de opdrachtnemers worden gesteld.

#### **6.2.4. Verantwoording**

De controle en audit is verspreid over een aantal functies. Overall zit deze functie bij de directeur van de Bestuursdienst en Financiën, mede omdat de controle op de gemeentelijk middelen daar is belegd. Daarnaast is bij de Bestuursdienst de interne audit belegd, die gemeentebreed de controle uitvoert. Een interne auditfunctie zit bij de sector MAZO, in verband met de uitvoering van de WMO en WWB. En tenslotte vult elk bedrijfsbureau in de sectoren een deel van deze functie in.

In de auditfunctie zit een controle op de processen, ten behoeve van de jaarrekeningen en de verslagcyclus. Tevens worden de inkoopdossiers op rechtmatigheid getoetst. Uit de interviews blijkt dat aandacht aan de volledigheid van de inkoopdossiers vooral wordt besteed als de interne audit de steekproef aan dossiers bekend maakt. Een van de respondenten geeft aan dat er in 2012 gestart is met een registratie- en evaluatieformulier. Daarmee kan teruggeblikt worden op het inkoop- en aanbestedingstraject en de volledigheid van de dossiers worden gecheckt. Tevens wordt aangegeven dat deze formulieren niet consequent worden gebruikt. Dat kan een risico van ondoelmatigheid en onrechtmatigheid tot gevolg hebben. Bij de Bestuursdienst is sinds kort een senior medewerker bedrijfsbureau/inkoper aangenomen voor de coördinatie, de kaderstelling en deels de audit op inkoop- en aanbestedingstrajecten. Voor de kennisdeling op de inkoop- en aanbestedingstrajecten organiseert het bedrijfsbureau van de Bestuursdienst jaarlijks een informatie-bijeenkomst voor de ca. 50 medewerkers die gemeentebreed met inkoop bezig.

In 2009 is een inkoopscan gedaan op crediteureniveau, dus op niveau van de facturen die de gemeente binnen krijgt. De inkoopscan geeft een overzicht op crediteureniveau. Sommige crediteuren hebben facturen op verschillende posten tegelijk. Bijvoorbeeld, een accountantsbureau heeft facturen op 'advies' en tegelijkertijd op 'accountantscontrole'. Het eerste valt onder inhuur, het laatste niet. De scan blijkt dus vervuild, maar geeft toch al wel sturingsinformatie.

Een van de geïnterviewden geeft aan dat het de bedoeling is de registratie van facturen in de toekomst nauwkeuriger te laten verrichten, wellicht op basis van nieuwe codes. Dan zou in de administratie een gerichter onderscheid gemaakt kunnen worden tussen opdrachten met een vaste aanneemsom en opdrachten op basis van 'uurtje-factuurtje'. De inkoopscan kan dan makkelijker gegenereerd worden, en meer sturingsinformatie opleveren.

En uiteraard is er extern de jaarlijkse accountantscontrole, onder andere op de projecten.

De verantwoording over de kosten van de inhuur van derden naar de gemeenteraad toe vindt plaats bij de jaarrekening. Per beleidsveld wordt ingegaan op de afwijkingen ten opzichte van het voorgaande jaar. In de voor- en najaarsnota is geen verantwoording aangetroffen over de doorlopende ontwikkeling in de kosten op inhuur gedurende het jaar. Aangegeven wordt dat dit is vanwege de gekozen principes van sturen op hoofdlijnen en sturen op uitzonderingen.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen die de rekenkamercommissie heeft gedaan in haar onderzoek zullen in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Per onderzoeksvraag worden de conclusies weergegeven en daarbij worden tevens de aanbevelingen vermeld. Bij elke aanbeveling staat vermeld aan wie deze gericht is.

### 7.1. Onderzoeksvraag 1: Beleidskaders en uitvoeringsregels

Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de beleidsregels en de uitvoeringsregels. In het kader van inhuur zijn binnen de gemeente Kerkrade regels vastgelegd met betrekking tot de mandatering, het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de wijze waarop capaciteitsmanagement is ingericht. Ook zijn er (tijdelijke) maatregelen ingesteld met betrekking tot het inhuren van externen. Deze maatregelen maken onderdeel uit van een bezuinigingsproces dat jaren geleden is opgestart. Bovenstaande beleidsregels zijn een invulling van de beleidskaders die veelal gesteld worden in de strategische visie en de besturingsfilosofie van een gemeente. Daarnaast is gekeken naar de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de samenwerkingsambitie in de regio en het strategische personeelsbeleid. Ook is beoordeeld hoe Kerkrade scoort in de benchmark. Per onderdeel van deze onderzoeksvraag zullen de conclusies en aanbevelingen worden toegelicht (indien aan de orde).

#### Strategische visie

De strategische visie van de gemeente Kerkrade is duidelijk verwoord. In de reisgids 2030 wordt aangegeven hoe de stad zich moet ontwikkelen, een gemeente die durft en wil participeren in een groot netwerk, samenwerking wordt als belangrijk geacht. Het coalitieakkoord en collegeprogramma vertalen de visie naar een meerjarenperspectief waarbij de realiteit van dat moment niet uit het oog wordt verloren. Er is sprake van krimp, vergrijzing, ontgroening en de bezuinigingen komen eraan. Maar de ambitie om te investeren en samen te werken in de regio blijft. In 2011 wordt bekend dat “krimpgelden” worden toegekend waardoor de bezuinigingen minder ingrijpend zijn dan eerder werd ingeschat. De ambities uit het collegeprogramma zullen worden uitgevoerd maar staan wel op gespannen voet met de bezuinigingen. De gemeente wil de projecten zoveel mogelijk met eigen mensen uitvoeren maar de rekenkamercommissie vraagt zich af of deze ambitie wel waargemaakt kan worden. Zie in dit kader ook de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot het capaciteitsmanagement.

#### Besturingsfilosofie

De besturingsfilosofie is niet expliciet uitgewerkt in een document. Er is een regeling ambtelijke organisatie waarin op hoofdlijnen de werkwijze binnen de gemeente is omschreven. Er is sprake van integraal management maar in de regeling ambtelijke organisatie is echter aangegeven dat de bevoegdheden van de leden van het directieteam overruled kunnen worden door de voorzitter van het directieteam (algemeen directeur/gemeentesecretaris). Ook heeft de algemeen directeur een sterk sturende rol met betrekking tot het personeelsbeleid waarbij ook het college nadrukkelijk haar verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van het besluitvormingsproces binnen de ambtelijke top. Integraal management wordt door de directeuren niet altijd als zodanig beleefd door de sterke sturende rol van de algemeen

directeur (en de portefeuillehouder). Sterker nog, integraal management is tijdelijk niet meer aan de orde voor inhuur van externe inhuur.

De gemeente heeft geen aparte afdeling concern control ingericht, deze rol is belegd binnen de afdeling financiën, deze afdeling maakt onderdeel uit van de sector Bestuursdienst. De controllingtaken (beheer) zijn belegd bij de decentrale bedrijfsbureaus waardoor een integrale aanpak van de beheersinstrumenten niet geborgd is (bijvoorbeeld afdelingsplannen). De besturingsfilosofie is niet als zodanig beschreven en vastgesteld door het directieteam.

De ontwikkelingen binnen gemeenten voltrekken zich in een hoog tempo. De organisatie zal flexibel mee moeten bewegen en een professionaliseringslag is gewenst en waarbij de omgevingsontwikkeling als uitgangspunt moet dienen.

#### Aanbeveling met betrekking tot de besturingsfilosofie

De rekenkamercommissie geeft het College ter overweging een besturingsfilosofie te ontwikkelen waarbij nadrukkelijk in wordt gegaan op het stimuleren van veranderings- en aanpassingsvermogen en verantwoordelijkheden die laag in de organisatie gelegd worden. De nadrukkelijke wens van de algemeen directeur en portefeuillehouder om "in control" te blijven kan geborgd worden door kaders te stellen, zonder af te doen aan de integrale verantwoordelijkheid van de directeuren. In het kader van de bezuinigingen kan bijvoorbeeld de taakstelling verdeeld worden over de 3 sectoren die vervolgens per kwartaal rapporteren over de voortgang. Een andere mogelijkheid is het directieteam gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de bezuinigingen. De algemeen directeur heeft dan voldoende mogelijkheden om in te grijpen als de taakstellingen niet gerealiseerd worden.

Voorts geeft de rekenkamercommissie ter overweging om in de besturingsfilosofie de op dit moment nog traditioneel ingerichte financiële functie om te bouwen naar een controllingfunctie die op basis van moderne controllingprincipes de beheersmatige kant van de organisatie (functioneel) kan aansturen en professionaliseren.

#### Strategisch personeelsbeleid

Positief is dat de gemeente Kerkrade al lange tijd nadrukkelijk aandacht is voor het strategische personeelsbeleid. Grote ambities worden uitgesproken in de respectievelijke programmabegrotingen, van flexibilisering tot vitaliteitsmanagement en van leeftijdsbewust personeelsbeleid tot het ontwikkelen van nieuwe competenties. De benadering met de drie schillen (van buiten naar binnen: inhuur, tijdelijke krachten en vaste dienstverbanden) is echter theoretisch van aard en wordt niet teruggezien in de dagelijkse aansturing van de organisatie. Ook is al sinds 2009 aan de orde dat formatie uitbreiding in elk van de drie schillen de goedkeuring behoeft van de algemeen directeur, vanwege de bezuinigingstaakstellingen. De bezuinigingen op personele kosten (inclusief inhuur) worden in 5 fasen gerealiseerd. Beoogd werd dat eind 2011 alle fasen gerealiseerd zouden zijn. In 2012 zijn echter nog niet alle bezuinigingsopdrachten gerealiseerd waardoor de eerder genoemde tijdelijke maatregelen (opschorten integraal management) nog steeds van kracht zijn. Ook worden de ambities op het gebied van strategisch personeelsbeleid onvoldoende geoperationaliseerd in de dagelijkse HR praktijk. Er wordt in een programmabegroting zelfs gesproken over het inrichten van een gemeente academie. Geïnterviewden waren over het algemeen niet op de hoogte van deze ambitie van de gemeente.

Positief is dat de gemeente al jaren bezig is om de formatie aan te passen aan de middelen, naar verwachting is men eerder toe aan uitbreiding dan aan inkrimping van de personele formatie. Door vroegtijdig twee grote uitstroomregelingen te effectueren is men in staat geweest een goede balans te vinden tussen middelen en formatie.

Aanbeveling met betrekking tot het strategische personeelsbeleid:

College: Het strategisch personeelsbeleid is onvoldoende uitgewerkt in de dagelijkse werkwijze. Aanbevolen wordt om het beleid te operationaliseren en nadrukkelijk de organisatie te betrekken bij de implementatie. Stel een plan van aanpak op en maak de directeuren eigenaar van de verschillende deelprojecten.

Benchmark

Ieder jaar wordt door het A&O fonds gemeenten een monitor uitgegeven. In vergelijking met referentiegemeenten met een zelfde aantal inwoners kan geconcludeerd worden dat de gemeente Kerkrade structureel boven het landelijke gemiddelde zit, zowel in 2009 als in 2010 was dat aantal 8 FTE boven de benchmark. In 2011 zit de gemeente waarschijnlijk ook nog boven de benchmark. Deze score wordt uiteraard in negatieve zin beïnvloed door de bevolkingskrimp. Ook ten aanzien van de externe inhuur is beoordeeld in hoeverre de gemeente Kerkrade afwijkt van de landelijke normen. Het rijk hanteert 13% voor inhuur en op basis van de A&O monitor is die norm voor 2009 16% en voor 2010 14% (van de loonsom). De percentages in de gemeente Kerkrade liggen met respectievelijk 6,7% en 10,6% aanzienlijk lager dan de benchmark. Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd dat het inverdieneffect vanwege het lagere percentage inhuur in de gemeente Kerkrade de kosten voor de overschrijding van de formatie (8 FTE) ten opzichte van de benchmark ruimschoots compenseert.

Capaciteitsmanagement

Het opstellen van afdelingsplannen met daarin een relatie tussen activiteiten en formatie zou de basis moeten zijn voor een adequate capaciteitsplanning. In de gemeente Kerkrade wordt niet consequent en op een eenduidige wijze gewerkt met afdelingsplannen. Bij sommige afdelingen wordt wel gewerkt met een jaarprogramma maar uren worden veelal niet gekoppeld aan activiteiten. Activiteiten worden (als er al een jaarprogramma is) geactualiseerd maar de formatie muteert niet mee. Ook wordt onvoldoende rekening gehouden met benodigde competenties en is er geen sprake van een evaluatie van een jaarplan op basis waarvan capaciteitsprognoses worden aangepast. Het capaciteitsvraagstuk binnen de gemeente Kerkrade wordt naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende gestructureerd opgepakt. De formatiebepaling is ad hoc en niet goed onderbouwd.

In het kader van de bezuinigingen worden competenties geïnventariseerd en geclusterd in categorieën van onvoldoende functioneren tot potentials die kunnen doorgroeien. Deze exercitie leidt echter onvoldoende tot een gestructureerd capaciteitsmodel.

Het is evident dat een adequate personeelsplanning noodzakelijk is om een doeltreffend personeelsbeleid te voeren. De personeelsplanning dient idealiter gebaseerd te zijn op een capaciteitsmodel dat inzicht geeft in activiteiten en benodigde inzet en competenties van mensen. De productieomvang bepaalt vervolgens de planning waarbij rekening dient te worden gehouden met piek- en dalmomenten. In de



gemeente Kerkrade wordt de personeelsplanning niet (structureel) opgezet op basis van afdelingsplannen waarin activiteiten leidend zijn voor de urenrekeningen en competentieprofielen die vertaald kunnen worden naar personeelsplanningen waarbij inhuur van personeel structureel meegenomen kan worden.

Aanbevelingen met betrekking tot het capaciteitsmanagement:

- College: De rekenkamercommissie adviseert om een normatief capaciteitsmodel te ontwikkelen. Dit houdt in dat met betrekking tot dit model ook nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met competenties op basis waarvan afdelingen de personeelsplanning kunnen inrichten. Het capaciteitsmodel moet "meebewegen" met de pieken en dalen met betrekking tot projecten en rekening houdt met benodigde externe inhuur.

- College: Geef het directieteam opdracht om, onder leiding/regie van de functionaris die controlling in zijn portefeuille heeft, een format voor een afdelingsplan op te stellen, op basis waarvan de afdelingen de capaciteitsbehoefte (inclusief competenties), zowel structurele als incidentele, periodiek kunnen vaststellen en actualiseren.

Mandatering

Met betrekking tot het mandaat om personeel in te huren is vastgesteld dat dit op een eenduidige wijze is vastgelegd in de "regeling mandaat-, volmacht- en machtigingregister College Kerkrade 2010". Vanaf 2009 wordt echter elk besluit waarvan het hoofd P&O adviseerde om de bevoegdheid van de directeur te doorkruisen apart getoetst door de algemeen directeur en de portefeuillehouder op basis van een advies van het hoofd P&O.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het in 2009 vastgestelde aanbestedingsbeleid wordt op een adequate wijze gecommuniceerd met belanghebbenden. De regels worden op een inzichtelijke wijze weergegeven, samengevat op de website waarbij ook de grensbedragen worden aangegeven. Ook voor de betrokken ambtenaren (afdelingen) is een handzame samenvatting beschikbaar, duidelijk wordt wat de respectievelijke stappen zijn, mede in het kader van controlling en rechtmatigheid. In het kader van externe inhuur ziet de rekenkamercommissie echter wel een risico op onrechtmatigheid. Onvoldoende wordt gecontroleerd of het verlengen van een inhuurcontract zou kunnen leiden tot het overschrijden van een grensbedrag waardoor de inhuur aanbestedingsplichtig zou kunnen zijn.

Aanbeveling met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid:

College: Bij het verlengen van contracten van extern ingehuurd kan het voorkomen dat aanbestedingsgrenzen worden overschreden. Voorkom het risico van onrechtmatigheid door een extra toets in te bouwen bij het verlengen van een contract.

Inkoopvoorwaarden

De gemeente Kerkrade heeft eigen algemene inkoopvoorwaarden vastgesteld. De gemeente heeft in het verleden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd voor het MKB of grote bedrijven om het inkoopbeleid van de gemeente toe te lichten. Er wordt regelmatig een inkoopscan uitgevoerd op basis waarvan de inkoop geëvalueerd kan worden. Wel is uit de dossierstudie gebleken dat in de geselecteerde dossiers maar 1 x is vastgelegd dat de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Kerkrade ook

verplicht werden gesteld. In 7 dossiers werd vastgesteld dat de leverancier haar inkoopvoorwaarden verplicht stelt. In de overige dossiers waren geen inkoopvoorwaarden opgenomen.

Aanbeveling met betrekking tot de inkoopvoorwaarden:

College: Neem het handhaven van de afspraken met betrekking tot de inkoopvoorwaarden op in het interne controleplan of de inkoopscan. Breng de spelregels nogmaals onder de aandacht van de organisatie en vraag de hoofden bedrijfsbureaus hierop toe te zien.

Bezuinigingen

In de respectievelijke voor en najaarsnota's van de afgelopen jaren wordt regelmatig ingegaan op de bezuinigingen maar onvoldoende duidelijk wordt hoe en waar deze bezuinigingen gerealiseerd moeten worden en hoeveel van de bezuinigingen bijvoorbeeld betrekking moeten hebben op de externe inhuur. Met het bekend worden van de krimpgebieden, wordt naar de mening van de rekenkamercommissie de bezuinigingsfocus op een laag pitje gezet, gesteld wordt, in bestuursrapportages, dat de bezuinigingen meer weloverwogen en integraal gemaakt kunnen worden. Het zogenaamde blauwe boekje (en daar voor het groene en gele boekje) met bezuinigingsvoorstellen is vooralsnog door de raad voor kennisgeving aangenomen. Blijkbaar is onvoldoende duidelijk wat de impact en de noodzaak van de bezuinigingen zijn.

Vanaf 2009 zijn maatregelen genomen om de externe inhuur terug te dringen. De bevoegdheden op basis van integraal management werden opgeschort, deze maatregel is in 2012 nog steeds van toepassing en waren in het licht van een taakstelling oplopend tot € 750.000 in 2009. In diverse notities is aangegeven dat de bezuinigingstaakstellingen in vier (en later 5) fases zou worden gerealiseerd maar ook op basis waarvan een kwaliteitsslag, flexibilisering en een verdergaande organisatieontwikkeling gerealiseerd zouden worden. Een vijfde fase wordt in 2011 overwogen om de ontwikkeling van een shared service center vorm te kunnen geven binnen Parkstad. De fasen zijn echter in 2012 nog niet afgerond. Overigens wordt regelmatig aangegeven, ook al in 2008, dat flexibele capaciteit zoveel mogelijk omgezet zou moeten worden in vaste capaciteit. Dit blijkt ook uit de benchmark, immers het aantal FTE is hoger dan de benchmark maar de kosten voor externe inhuur zijn aanzienlijk lager dan de benchmark.

Aanbevelingen met betrekking tot de bezuinigingen:

College: Wees terughoudend met het omzetten van flexibele capaciteit in vaste capaciteit. Ondanks het gegeven dat de gemeente in het verleden deze omzetting kosteneffectief heeft gerealiseerd, is de toekomst ongewis en is een ruime flexibele schil te prefereren boven een uitgebreide vaste kern.

Raad: Geef het college opdracht om een integrale analyse op te stellen met betrekking tot de meerjarige financiële ontwikkeling. Laat het college nadrukkelijk rekening houden met de omgevingsontwikkelingen en de ambities van de raad. Op basis van deze integrale analyse wordt de raad aanbevolen een prioriteitendiscussie te voeren.

## 7.2. Onderzoeksvraag 2: Aard en omvang van de inhuur

Op basis van de administratie, dossiers en jaarverslagen is de rekenkamercommissie nagegaan wat de omvang is van de inhuur van externen door de gemeente Kerkrade in 2010 en 2011. Dat is geschiedt op basis van de door de rekenkamercommissie gehanteerde definitie. Deze is niet 1-op-1 in het financiële systeem van Kerkrade terug te vinden, maar wel te reconstrueren. De inzet van externen binnen projecten die geactiveerd worden, zijn niet te onderscheiden van de inhuur van derden. Deze worden wel bijgehouden, maar buiten de boekhouding om (extracomptabel). Dat betekent een schaduwregistratie waarbij de rekenkamercommissie een risico op ondoelmatigheid constateert.

De totale inhuur van uitzendkrachten, dus reguliere inhuur, is in 2011 ten opzichte van 2010 toegenomen met 66%. De toename wordt verklaard door extra inzet van externen bij projecten bij de sectoren Stad en MAZO, zoals de gebiedsontwikkeling en het veiligheidshuis en extra inhuur ten laste van het participatiebudget. Deels is de toename toe te schrijven aan de BTW correctie op detacheringen in 2011.

Een substantieel deel van de externe inhuur wordt vervuld door SW-ers, via de Stichting Maatschappelijke Functie. Dat was in 2010 ongeveer 21% van het budget aan inhuur en in 2011 14%. Het bedrag voor de inhuur van SW-ers is licht gestegen, het relatieve aandeel daalt fors omdat de totale inhuur is toegenomen. De middelen gemoeid met de inhuur van adviezen, bijvoorbeeld medische adviezen met betrekking tot de WMO, zijn in 2011 licht gestegen. Deze maken voor 2010 en 2011 respectievelijk 10% en 8% uit van de totale middelen voor inhuur.

Daarnaast is er nog de categorie diensten derden, te gebruiken voor adviesbureaus die op verzoek van de gemeente adviseren. Deze post is vervuld met reguliere inhuur, in ieder geval voor wat betreft de sectoren MAZO en Stad.

### Aanbevelingen met betrekking tot de registratie en administratie

Raad: Geef het College de opdracht om de verschillende onderdelen van inhuur op een juiste wijze in de administratie en het financiële systeem en de rapportages door te laten werken en periodiek over de omvang te laten rapporteren.

Raad: Draag het College op richtlijnen op te stellen voor de juiste vulling van de verschillende posten inhuur en diensten derden.

Op basis van de bevindingen constateert de rekenkamercommissie dat de omvang van de totale inhuur van de gemeente Kerkrade stijgt in 2011 ten opzichte van 2010, van 6,7% naar 10,6% van de loonsom. Voor beide jaren geldt dat deze inhuur lager ligt dan de streefnorm van het Rijk en het gemiddelde berekend door het A+O-fonds gemeenten voor de gemeentecategorie 20.000-50.000 inwoners.

## 7.3. Onderzoeksvraag 3: Uitwerking in de praktijk

De drie sectoren krijgen op basis van een raming, opgenomen in de programmabegroting, middelen toebedeeld voor de vaste staf, voor projecten (kredieten) en inhuur van derden en diensten derden. De rekenkamercommissie constateert op basis van de interviews dat niet elke afdeling zo'n raming hanteert voor de prognoses op personeelsgebied.

De procedure om tot openstelling en vervulling van een vacature te komen, wat in feite een afwijking betekent van de raming op personeel voor dat jaar, is voor alle respondenten helder. In eerste instantie wordt een aanvraag voor extra personeel in het MT van de sector besproken, met een advies van de personeelsadviseur. Vanaf 2009 gaat een aanvraag door naar het P&O-overleg tussen algemeen directeur, hoofd P&O, de directeur van de bestuursdienst en de portefeuillehouder. Steeds wordt bekeken of de ontstane vacature op een andere wijze dan met externe inhuur opgelost kan worden, bijvoorbeeld intern doorschuiven van medewerkers via het mobiliteitssysteem. In deze procedure wordt het besluit voor extra capaciteit, volgens de respondenten, adequaat afgepeld. Indien de vacature wordt vrijgegeven geschiedt dat op basis van een mandaatnota.

De inhuur van externen voor projecten en advies/onderzoeksopdrachten verloopt feitelijk via dezelfde lijn als de reguliere inhuur. Met dien verstande dat deze externen over dusdanig specifieke kennis en vaardigheden beschikken dat zij niet via een uitzendconstructie zullen worden ingehuurd. Veelal is deze inhuur aanbestedingsplichtig en komen de externen via een payrollconstructie, via een groter bureau of als Zzp'er bij de gemeente binnen.

De ingehuurde externen worden gevolgd en krijgen evaluatiegesprekken, volgens de geïnterviewden. De rekenkamercommissie heeft in de dossiers geen verslagen van deze gesprekken aangetroffen. Dat kan een risico vormen op ondoelmatigheid, daar bewijs van mogelijk disfunctioneren ontbreekt en niet gebruikt kan worden bij de besluitvorming over verlenging of opnieuw inhuren. Het vastleggen van de resultaten van de evaluatiegesprekken en het opnemen van deze formulieren in de dossiers kan dit risico voorkomen.

De borging van de kennis van de ingehuurde externe gebeurt marginaal. Incidenteel wordt ervoor gekozen om een medewerker met de externe mee te laten lopen of de kennis van de externe vast te leggen. Dit kan leiden tot ondoelmatigheid, daar de kennis die de externe heeft opgedaan, mede met de middelen van de gemeente, kan weglekken.

|   |
|---|
| <p><u>Aanbeveling met betrekking tot borging van kennis van de ingehuurde externen</u><br/>College: Ontwikkel een methode om de kennis van de ingehuurde externe te borgen in de organisatie.</p> |
|---|

De respondenten onderkennen de meerwaarde van regionale samenwerking op personeelsgebied. Op een aantal terreinen werkt men samen, maar op uitwisseling van kennis en competenties kan nog meer gebeuren.

|   |
|---|
| <p><u>Aanbeveling met betrekking tot samenwerking:</u><br/>Raad: Geef het College de opdracht om samen met de gemeenten in de regio een samenhangend plan te ontwikkelen om kennis en competenties van ambtelijk personeel efficiënt uit te wisselen.</p> |
|---|

In 2008 is in het kader van een 213A onderzoek naar inkoop- en aanbestedingspraktijken aandacht gevraagd voor een adequate en uniforme dossiervorming. Als er geen aanbestedingsplicht is dan moet het dossier van de regulier ingehuurde externe bij P&O liggen. De andere dossiers liggen bij de diverse

afdelingen. Dat betekent dat P&O geen toets heeft op de samenstelling van de dossiers. Er is ook geen checklist aanwezig om op basis daarvan de inhoud van de dossiers te toetsen. Dat zijn risico's op onrechtmatigheid.

De door de rekenkamercommissie onderzochte dossiers zijn niet in alle gevallen compleet. Dat wil niet zeggen dat de benodigde stukken niet in de organisatie aanwezig zijn of dat onder andere de procedurestappen niet gevolgd zijn. Beide zijn echter niet te bewijzen op basis van de dossiers die bij P&O aanwezig zijn. Dat kan een risico op ondoelmatigheid en onrechtmatigheid betekenen.

Aanbeveling met betrekking tot vorming van personeelsdossiers:

Raad: Geef het College de opdracht om een checklist op te stellen voor de samenstelling van de dossiers van de ingehuurde externen. Neem daarin ook de evaluatieformulieren in mee. Laat P&O daar een toets op hebben.

#### **7.4. Onderzoeksvraag 4: Verantwoording**

Vanwege het ontbreken van evaluatieformulieren in de personeelsdossiers is de onderzoeksvraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van de ingehuurde externen niet te beantwoorden. Zie voor een aanbeveling dienaangaande de hiervoor geformuleerde aanbeveling over de vorming van de personeelsdossiers.

Er zijn voor de vorming van de inkoopdossiers registratie- en evaluatieformulieren ontwikkeld. Uit de interviews blijkt dat deze niet consequent worden gebruikt. De interne controle op deze dossiers beperkt zich tot een steekproef en de rekenkamercommissie constateert op basis van de interviews dat alleen aan deze dossiers aandacht wordt besteed. Dat kan ondoelmatigheid en onrechtmatigheid tot gevolg hebben.

Aanbevelingen met betrekking tot vorming van inkoopdossiers

College: Draag er zorg voor dat het registratie- en evaluatieformulier voor de inkoopdossiers consequent worden gebruikt.

De periodieke inkoopscan wordt verricht op crediteureniveau. De registratie van de crediteuren is niet eenduidig, omdat verschillende facturen van een en dezelfde crediteur niet op verschillende posten kunnen worden geregistreerd. De inkoopscan is daardoor vervuild en verliest enigszins aan duidelijkheid.

Aanbevelingen met betrekking tot de registratie van facturen

College: Draag er zorg voor dat de registratie van facturen een nauwkeuriger inkoopscan mogelijk maakt.

De verantwoording naar de gemeenteraad over de kosten van inhuur vindt plaats bij de jaarrekening. In de voor- en najaarsnota heeft de rekenkamercommissie geen verantwoording aangetroffen over de doorlopende ontwikkeling van de kosten van inhuur. Daardoor kan de gemeenteraad slechts eens per jaar de stand van zaken beoordelen. De rekenkamercommissie acht een dergelijke verantwoordingsfrequentie te laag om de controlerende taak van de raad goed uit te kunnen oefenen.

Aanbevelingen met betrekking tot de rapportages

Raad: Geef het College de opdracht in de voor- en najaarsnota over de doorlopende ontwikkeling van de kosten van alle vormen van inhuur te rapporteren.

## Bijlage 1: Vragenlijst bij interviews

### Beleidskaders en uitvoeringsregels (strategisch/tactisch).

1. Hoe wordt de gemeente getypeerd: ontwikkel, beheer, centrum etc.?
2. In reisgids 2030 en andere strategische documenten staat veel over samenwerking, in parkstad, regionaal, over de grenzen, hoe is/ wordt dat geconcretiseerd (ook personeel)?
3. In de programmabegroting 2012: reguliere bedrijfsvoering komt onder druk vanwege majeure projecten en investeringen die gaan plaatsvinden: hoe rijmen we dat met bezuinigingen? Ook in andere documenten (jaarrekening) staat dat ingezette taakstellingen steeds meer onder druk komen vanwege overwerk en of calamiteiten. Hoe gaat de raad prioriteiten stellen?
4. Is de raad er zich van bewust dat ambities tegenstrijdig kunnen zijn met de bezuinigingen?
5. In voorjaars- en najaarsnota's veel tekst over personele bezuinigingen maar hoe wordt dat gemanaged. Heeft dat niet geleid tot veel extra inhuur?
6. Hoe loopt proces bezuinigingen?
7. Lees nergens iets over taakstellingen voor externe inhuur, is dit wel een issue?
8. Tijdelijke krimp gelden 2011-2015: daardoor (staat in voorjaarsnota 2011) kunnen bezuinigingsvoorstellen weloverwogen en integraal gemaakt worden, leidt dit niet tot minder scherpheid in het bezuinigingsdebat?
9. Wat is de besturingsfilosofie? Staat die ergens omschreven?
10. Decentralisatie van rijk naar gemeente: komt niet expliciet terug in beleidsstukken, hoe gaat de gemeente daar op anticiperen? (in het strategisch personeelsbeleid?)

### Strategisch/tactisch HR beleid

11. In de programmabegrotingen 2010 t.m 2012 wordt veel gesproken (HR paragraaf) over het flexibiliseren van de formatie. Dit moet ook leiden tot een vermindering van de personele capaciteit. Graag een toelichting
12. In de programmabegroting 2012 wordt ook gesproken over een flexibele schil, hoe ziet die er uit? Ook spreekt met van het bevorderen van interne en externe mobiliteit en het "uitwisselen van capaciteit dient van uitzondering tot gemeentegoed te leiden".
13. Regelmatig wordt gesproken over een strategische personeelsplanning en leeftijdsbewust personeelsbeleid., is die er, mogen we die ontvangen en wat staat daar in (is er rekening gehouden met arbeidsmarktontwikkelingen, decentralisaties, bezuinigingen, in of outsourcen, competenties etc.). Wat zijn de gevolgen of wat is de visie met betrekking tot inhuur?
14. Is er een capaciteitsmodel: uren, taken/activiteiten, competenties. Hoe is dat verwerkt in bijvoorbeeld afdelingsplannen?
15. Is er een formatieplaatsenplan?
16. Zijn er afdelingsplannen, kunnen we voorbeelden ontvangen?
17. Ook is de gemeente voornemens om een Gemeenteacademie op te richten (P begroting 2012), wat is het doel en leidt dit tot nog meer afname inhuur vanwege expertise in huis?

### Bezuinigingen

18. Weinig expliciete bezuinigingsmaatregelen mbt inhuur in het blauwe boekje (zienswijze II college). PM 100.000 bezuinigd op inhuur, is er focus op terugdringen inhuur?

19. Er wordt relatief veel bezuinigd op personeel, wat is causaliteit met inhuur?

#### Inkoop en aanbesteding

20. In aanbestedingsprocedure is een aantal procesafspraken gemaakt over inkoop en aanbesteding: per sector/dienst jaarlijks overzicht. Hoe werkt dat, is er een standaard voor de dossieropbouw?
21. Ook zijn er organisatorische aspecten (bijvoorbeeld sectorale bb's fungeren als eerste aanspreekpunt) en kunnen een beroep doen op het bb van de bestuursdienst. Hoe werkt dat?
22. Waar liggen de dossiers, kunnen we die krijgen? Zijn er checklists?
23. Er wordt gesproken over een inkoop analyse in 2008, wat is daar uitgekomen en kunnen we een exemplaar ontvangen?
24. Ook een 213a onderzoek uit 2009, van inkopen naar besteden et beleid. Wat is daar uitgekomen en kunnen we een exemplaar ontvangen?
25. In de inkoopvoorwaarden zijn regels opgenomen met betrekking tot het inzetten van derden binnen gemeente, hoe wordt dat bewaakt (legitimatiebewijs, functioneren, vervangen, dossier etc.)?

#### Specifieker

26. We hebben kennis genomen van de regeling vacaturevoorziening, het formulier ambtelijk cq nieuw vastpersoneel en het aanmeldformulier flexkrachten Driessen. Zijn er nog andere of recentere documenten waarin visie en/of beleid met betrekking tot inhuur van derden/externen is geformuleerd? Indien ja, kunnen we deze documenten verkrijgen?
27. Dus meer concreet: wat is het beleid met betrekking tot inhuur?

#### Aard en omvang van de inhuur.

28. Hoeveel externe inhuur (formatie en middelen) heeft er plaats gevonden in 2009 en 2010 in de gemeente/uw afdeling? Hoe verhoudt zich dat tot de formatie en middelen waarover de gemeente/uw afdeling over beschikt?

#### Uitwerking in de praktijk.

29. Kunt u aangeven op welke wijze bij de gemeente/uw afdeling de afweging om tot externe inhuur over te gaan plaatsvindt?
30. Is er een probleem- of doelstelling geformuleerd?
31. Welke argumenten zijn in 2010 en 2011 gehanteerd om tot inhuur over te gaan? (bijvoorbeeld ziekte, onvervulde vacature, gemiste expertise enz.)
32. Is er toen gezocht naar alternatieven in de eigen afdeling, de eigen sector, de gemeentelijke organisatie (tijdelijke herverdeling van taken, wijziging van taakstelling, aanpassing van prioritering, overcapaciteit elders, herplaatsings- of reïntegratiekandidaten, tijdelijke uitbreiding ...?)
33. Is er gezocht naar alternatieven bij collega-gemeenten in de regio, of de provincie? Mogelijk met inlenen of detachering van mensen van elders (collega-gemeenten)?
34. Is er gezocht naar mogelijkheden om de inhuur via stageplekken in te vullen?
35. Is er overleg, of afstemming, geweest met de afdeling P&O?
36. Wordt er bij inhuur:
  - a. een duidelijk doel of resultaat geformuleerd?
  - b. Concrete prijsafspraken gemaakt?
  - c. De fasering of het opleveren van tussenrapportages vastgelegd?
  - d. Afspraken gemaakt over vervanging bij uitval van ingehuurd?
  - e. Zijn er vooraf kwaliteitseisen geformuleerd (niveau van de inhuur)?



37. Welke functionarissen moeten instemmen met de inhuur van derden?
38. In welke situaties moet de inhuur via een aanbestedingsprocedure lopen?
39. Voor welke procedure wordt gekozen?
40. Wat zijn de gunningscriteria?
41. Is er een contract opgesteld naar aanleiding van de gunning? Wat voor soort contract (no cure no pay, declaratiebasis?)
42. Wat is in het contract geregeld ten aanzien van de relatie met het externe bureau?
43. Hoe is de aansturing en begeleiding geregeld?
44. Zijn er tussentijdse evaluatiemomenten afgesproken? Zijn er functioneringsgesprekken?
45. Hoe wordt de inhuur geëvalueerd? Is er een controle op het eindproduct? Is er een controle op de omvang (uren en product) en de kwaliteit?
46. Heeft de inhuur geleid tot het beoogde resultaat?
47. Hoe kwalificeert u de kosten-baten verhouding van de inhuur?
48. Hoe wordt de door externen opgedane kennis geborgd in de organisatie?

#### Archiefvormen, vastleggen en verantwoorden

49. Wat is afgesproken over dossiervorming?
50. Wie bewaakt dit?
51. Richt de IC zich (incidenteel) op externe inhuur?
52. In 2009 is uitgebreid aandacht geschonken aan de kwaliteit van de aanbestedingsdossiers, kwaliteitscontrole beging vruchten af te werpen. Hoe en kunnen we wat zien?
53. Hoe wordt inhuur vastgelegd in de administratie?
54. Is er een eenduidige rubricering voor inhuur?
55. Hanteert u een eenduidige definitie voor inhuur (in dit onderzoek: Uitzendkrachten, adviesopdrachten, interim/projectopdrachten)?
56. Hoe wordt het college/raad geïnformeerd over externe inhuur?
57. Heeft u preferred supplier met betrekking tot inhuur?