

Onderzoek van de rekenkamercommissie van WSHD

Inhuur Derden

- Eindrapport 19 maart 2015 –
t.b.v. behandeling Verenigde Vergadering WSHD

Onderzoekers:

Gijs Gijzen (secretaris rekenkamercommissie WSHD)
drs Teja Michels MMO (Michels Organisatie Ontwikkeling)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Dynamische context: WSHD volop in ontwikkeling	6
2.a	Organisatie in ontwikkeling	6
2.b	Inhuurproces in ontwikkeling	8
2.c	Sturing op personeelsformatie en –budgetten in ontwikkeling	11
3.	Beantwoording onderzoeksvragen	15
4.	Conclusies en aanbevelingen	18
4.a	Conclusies	18
4.b	Aanbevelingen	19
5.	Bestuurlijke reactie college van D&H	20
6.	Nawoord rekenkamercommissie	23

Bijlagen

- a. Onderzoeksvragen en normenkader
- b. Vergelijking inhuurproces oud en nieuw
- c. Lijst geïnterviewden
- d. Lijst gebruikte documentatie
- e. Verantwoording steekproef dossiers

1 Inleiding

Aanleiding

De rekenkamercommissie (RKC) van Waterschap Hollandse Delta (WSHD) heeft in het najaar 2014 besloten een onderzoek te doen naar Inhuur Derden. Dit nadat de bespreking van de “Kwaliteitsimpuls” ofwel de nota “Investeren in de toekomst II” in maart van dit jaar in de VV, leidde tot de nodige kritische vragen en opmerkingen. Bovendien had de RKC zelf al enige malen vastgesteld dat er jaarlijks op financieel gebied verschillen optraden tussen de geraamde middelen en de realisatie. Dit riep bij de RKC twijfel op of het waterschap voor wat betreft Inhuur Derden voldoende in control is. Redenen voor de RKC om het onderwerp destijds op de groslijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen te plaatsen.

Onderzoeksvragen

Na het maken van de definitieve keuze voor Inhuur Derden, zijn concept- onderzoeksvragen met betrekking voor reactie voorgelegd aan de fractievoorzitters van de VV. Dit heeft ertoe geleid dat de oorspronkelijke 17 onderzoeksvragen zijn gecomprimeerd tot 10 onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen

1. Wat is de aard en de omvang van de externe inhuur binnen het waterschap Hollandse Delta over de periode 2012, 2013 en 1^e helft 2014.
2. Zijn er beleidsregels die gelden voor de inhuur van externen en borgen deze interne regels in voldoende mate een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen? Is de verwerking en archivering goed geregeld?
3. Is er bij inhuur een onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan? Zijn alternatieven onderzocht en gewogen? Wordt er bij inkoop en aanbesteding gestuurd op de optimale prijs/kwaliteitverhouding?
4. Wordt voldaan aan de wettelijke richtlijnen rond inkoop, aanbesteding en aanverwante wetgeving zoals bijvoorbeeld WNT?
5. Wordt er tussentijds voldoende gemonitord op te leveren kwaliteit, tijdsduur en kosten? Wordt daarop waar nodig bijgestuurd?
6. Heeft de organisatie op strategisch en tactisch niveau uitgangspunten geformuleerd rondom de inzet van vast personeel versus de inzet van tijdelijk personeel (flexibele schil).
7. Wordt het aanwezige potentieel voldoende benut en leidt externe inhuur tot aantoonbare kwaliteitsverhoging.
8. Hoe groot is de afhankelijkheid van WSHD van externe medewerkers?
9. Beschikt de VV over voldoende informatie om zijn kaderstellende en controlerende taken op gebied van Inhuur Derden te kunnen vervullen?
10. Beschikt D&H over voldoende informatie om zijn beleidsuitvoerende rol te vervullen?

Aanpassing scope van het onderzoek

Gelijktijdig met de start van het RKC-onderzoek werd door het bestuur van het WSHD een presentatie gegeven om de VV te informeren over de vele verbeteringen die zijn aangebracht in het proces van Inhuur Derden. Dit was pas kort voor de cie-vergadering bekend en daarom werd naar aanleiding van de presentatie in de cie MBH, de scope van het onderzoek aangepast. Het heeft immers geen zin om de VV met reeds bekende informatie te belasten of te informeren over reeds bijgestelde manieren van werken. Besloten is daarom om de onderzoeksvragen vooral te bezien in het licht van:

- de recente verbeteringen en de actuele ontwikkelingen;
- ondervanging van aandachtspunten uit de ‘oude werkwijze’ in de ‘nieuwe werkwijze’.

Bovendien vindt de RKC het zinvol –in het verlengde van de informatieve presentatie over Inhuur Derden– om te bezien in hoeverre de VV over de strategische ontwikkelingen in het personeelsbeleid, waar Inhuur Derden onderdeel van uitmaakt, (periodiek) adequaat wordt geïnformeerd.

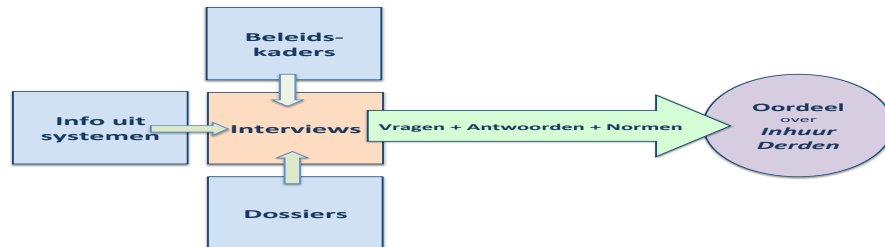
Onderzoeksaanpak

Met deze aanpassing van de scope heeft de RKC het onderzoek gewoon doorgang laten vinden en ook het dossieronderzoek laten uitvoeren naar de wijze van inhuren van derden in de periode 2012 – 2014.

Zoals genoemd is in dat verband vooral gekeken of de recent ingevoerde nieuwe werkwijze ertoe leidt, dat aandachtspunten uit het verleden voldoende worden ondervangen.

Naast het dossieronderzoek (incl. informatie uit het nieuwe inhuursysteem DAS), zijn de relevante ontwikkelingen rondom Inhuur Derden verder onderzocht door een documentenstudie en een aantal interviews. Een door de RKC vastgesteld normenkader (bijlage A) biedt houvast voor de beoordeling van de bevindingen.

Schematisch:



Definitie Inhuur Derden

In het onderzoek wordt onder Inhuur Derden, het inhuren van 'extern personeel' verstaan. Dat is personeel dat geen dienstverband heeft met WSHD, maar wel tijdelijk en onder het gezag van WSHD werkzaamheden uitvoert. Voor de volledigheid: daarmee onderscheidt Inhuur Derden zich van het inkopen van (advies)diensten en van het uitbesteden van werkzaamheden voor een vast bedrag (de aanneemsom) en daarbij is de uitvoering voor rekening en risico van de opdrachtnemer (= resultaatverplichting).

2 Dynamische context: WSHD volop in ontwikkeling

In deze paragraaf wordt door de onderzoekers de organisatorische en bedrijfsmatige WSHD-context geschetst, waarbinnen Inhuur Derden een plaats heeft. Ook de hoofdlijnen van de ontwikkelingen van het inhuurproces zelf worden geschetst, alsmede de wijze waarop getracht wordt de personeelsformatie en -budgetten goed in de hand te krijgen.

Eén van de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers is, dat de vraagstukken rondom Inhuur Derden onlosmakelijk verbonden zijn met de (vele) complexe opgaven van WSHD en met de (vele) verbeteracties die daartoe sinds een aantal jaren ingezet worden. Daardoor is ook 'Inhuur Derden' sterk in ontwikkeling.

De hierna beschreven 'context' is op te vatten als een samenhangende set van overall onderzoeksbevindingen, waarmee de meer gedetailleerde bevindingen van het inhuurproces (bijlage B) en de beantwoording van de onderzoeksvragen (volgende paragraaf) beter in perspectief geplaatst kunnen worden. Een en ander is gebaseerd op informatie uit dossieronderzoek en relevante strategische documenten en verdiepende gesprekken daarover, aangevuld met actuele praktijkervaringen zoals die in de interviews openhartig werden besproken.

Deze paragraaf bestaat uit drie sub-paragrafen:

- a. Organisatie in ontwikkeling
- b. Inhuurproces in ontwikkeling
- c. Sturing op personeelsformatie en -budgetten in ontwikkeling

2a. Organisatie in ontwikkeling

Werkaanbod verandert qua inhoud en volume

WSHD is verantwoordelijk voor de waterhuishouding, de waterkeringen, de afvalwaterzuivering en de (vaar)wegen. Daartoe worden tal van eenvoudig te plannen en periodiek terugkerende werkzaamheden verricht. Daarnaast zijn er werkzaamheden die incidenteel en tegelijkertijd zo complex en omvangrijk zijn, dat ze om een projectmatige organisatie vragen. Ten slotte zijn er zeer omvangrijke opgaven, in opdracht van bijvoorbeeld de rijksoverheid, waarvoor de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij WSHD ligt. Denk aan het programma Hoog Water Bescherming (HWBP) of het Kierbesluit.

Met name deze grote eenmalige projecten en programma's stellen hoge eisen aan de kwaliteit van werken van de WSHD¹. Daarbij gaat het niet alleen om de technische kwaliteit, maar ook om kwaliteit op gebied van doelrealisatie, kosten-, tijds- en risicobeheersing. Het volume aan zware projecten is gegroeid in de afgelopen jaren, zodanig dat de vraag actueel is "wat voor een organisatie moet WSHD eigenlijk zijn". Zonder die vraag expliciet te beantwoorden in de vorm van bijvoorbeeld een masterplan voor de WSHD-organisatie, ontwikkelt de organisatie zich in de richting van een regie-organisatie, ingegeven door de motivatie "doelstellingen moeten goed, op tijd en binnen de kosten gerealiseerd worden".

Veel raakvlakken met 'inhuur derden'

Deze ontwikkelrichting verklaart een aantal recente maatregelen, initiatieven en actuele discussies binnen WSHD die het vraagstuk 'Inhuur Derden' raken.

- Projecten en programma's met een eigen en tijdelijke financiering vormen een substantieel aandeel van het werkvolume van WSHD. Door de tijdelijkheid van die financiering –ook al is dat soms jaren– acht men het niet verantwoord daar 1 op 1 vast personeel voor aan te stellen. 'Inhuur Derden' is daarom onvermijdelijk, geven alle geïnterviewden aan.
- Voor de uitvoering van projecten is een aparte afdeling opgezet (PU), waarbinnen naast het HWBP-cluster nog vier clusters (van projectorganisaties) operationeel zijn. Gezamenlijk voeren ze momenteel 72 projecten uit. De projecten worden deels door interne medewerkers, deels door

¹ Aan de VV werd in dit verband in maart 2014 een investering gevraagd ten behoeve van "Investeren in de toekomst II"

externen bemenst. In het voorjaar 2014 werd besloten over de inrichting van projectorganisaties en met name over de sleutelposities binnen de projecten, waarop idealiter 'eigen mensen' moeten zitten. Daarnaast werden de rollen beschreven die binnen een projectorganisatie nodig zijn en welke (m.n. integraal projectmanagement-) competenties dat vereist.

- Naast de vaste medewerkers binnen PU, leveren ook de reguliere afdelingen een deel van de gevraagde capaciteit aan de projecten. In de praktijk blijkt deze matrixstructuur hanteerbaar voor betrokkenen, al is er per definitie sprake van enige 'functionele spanning' tussen lijnmanagement en projectmanagement.
- Als PU of de reguliere afdelingen onvoldoende 'eigen' capaciteit hebben voor de 'vaste functies', dan huren zij die capaciteit in, waarbij het dus kan voorkomen binnen deze matrixstructuur dat de reguliere afdelingen de externe capaciteit doorleveren aan de projecten. Dat gebeurt volgens een strikte en evenwichtige besluitvormingsmethodiek om in projectcapaciteit te voorzien. Een wezenlijk probleem voor WSHD is dat momenteel de vraag naar op de projecten toegespitste deskundigheid en competenties van binnenuit, veel groter is dan de reguliere organisatie of de afzonderlijke afdelingen kunnen bieden. Het gaat om deskundigheid om programma's en projecten te sturen en om ook om (schaarse) technische specialismen. Om dat gat te dichten zijn in de afgelopen periode diverse initiatieven genomen in het kader van de zogenaamde kwaliteitsimpuls, die is uitgewerkt in 'Investeren in de toekomst deel II'. Het gaat om coherente en elkaar versterkende initiatieven.
 - Op dit moment maken afdelingsmanagers een lange-termijn-personeelsplanning voor hun afdelingen, gekoppeld aan POP's e.d. Daarmee wordt in beeld gebracht welke kwaliteiten, ervaringen, mogelijkheden en ambities medewerkers hebben. Dat is momenteel nog slecht in beeld.
 - Er wordt momenteel ingeregeld dat externen met specifieke kennis, deze overdragen aan interne collega's. PU heeft daarin op dit moment een voortrekkersrol. Externen binnen PU worden inmiddels ook geselecteerd op basis van hun didactische vaardigheden.
 - Een aantal medewerkers wordt ingezet binnen PU om werkende-weg (via leer-werktrajecten) hun kennis en ervaring te vergroten en worden daartoe gekoppeld aan een ervaren PU-collega.
 - Er wordt veel over een overall strategische personeelsplanning gesproken, omdat men verwacht dat dit de gewenste personeelsbewegingen beter mogelijk maakt. De afdelingsplannen bieden daarvoor de basis. Wat binnen WSHD in dat verband nog niet is uitgekristalliseerd, behoudens voor de afdeling PU, is de aard en de omvang van de vaste kern van het personeelsbestand en van die van de flexibele schil. De afdelingen Planning en Regie en de afdeling Beheer zullen –naar verwachting- in de toekomst ook op een dergelijke basis in hun capaciteit gaan voorzien, maar dat is nog in voorbereiding. Voor de overige afdelingen geldt dat in mindere mate of helemaal niet. Bijvoorbeeld de afdelingen PK, Handhaving en Vergunningen zullen ook in de toekomst waarschijnlijk uitsluitend met vaste medewerkers werken.
 - Binnen de afdeling PU is per 1 december 2014 een resource manager aangesteld binnen PU, die de kwaliteit en het volume, zowel binnen PU als in samenwerking met de reguliere afdelingen, (beter) gaat regisseren.
 - Tenslotte is er een initiatief in de afrondingsfase om een eigen interne opleiding te starten: de WSHD Aquademie². Daarmee kan arbeidsmobiliteit worden vergroot.

Het spreekt voor zich dat Inhuur Derden ook aan de orde is bij uitval van personeel door ziekte of zwangerschap of omdat een vacature –bedoeld of onbedoeld- niet onmiddellijk ingevuld wordt of als tijdelijk extra (bijvoorbeeld seizoens-) werk gedaan moet worden. Afhankelijk van duur van de uitval en de mogelijkheden om een en ander collegiaal op te vangen, wordt er wel of niet ingehuurd. Het is op dit moment zeker geen vanzelfsprekendheid om in alle situaties en op korte termijn in te huren.

² Basisopzet "Invoering WSHD Aquademie", oktober 2014

2b. Inhuurproces in ontwikkeling

Vooraf: dossieronderzoek in relatie inhuurproces

Zoals in de inleiding al werd genoemd heeft de wijze van Inhuur Derden in de zomer van 2014 een grote verandering ondergaan. De kern daarvan is dat de rekrutering van externe kandidaten niet meer via raamcontracten plaatsvindt (uitgezonderd zijn nog enkele lopende raamcontracten), maar via een openbare marktplaats. Daartoe werd het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) geïmplementeerd. Met de invoering van DAS wordt een fundamentele verbetering van het inhuurproces en van de (sturing op) resultaten ervan voorgestaan. Voorts vraagt het werken met DAS om een strakke stroomlijning en dus om centrale regie. Die is belegd bij PK.

Het geplande dossieronderzoek 2012-2014 betreft dus voor het grootste deel de 'oude werkwijze', waarvan al geconstateerd is binnen WSHD dat het beter moet. Desalniettemin heeft het dossieronderzoek toch plaatsgevonden, maar vooral vanuit de vraagstelling 'zijn in de nieuwe systematiek de aandachtspunten uit het verleden en de zorgen van de VV over hoge tarieven e.d. voldoende meegenomen?' Dat betekent dat dossiers niet met 'de stofkam' zijn doorzocht, maar dat het onderzoek wel zodanig heeft plaatsgevonden dat er een betrouwbaar beeld gedestilleerd kon worden van de werkwijze in het verleden. Overigens zijn de ontstane beelden in de interviews geverifieerd.

De steekproef van de nieuwe werkwijze is beperkt, hoewel ten tijde van het onderzoek al ca. 20 inhuurcontracten helemaal afgerond waren. In de aanvang van het onderzoek was echter al veel informatie uitgewisseld over de precieze werking van DAS.

Naast de algemene inzichten over het inhuurproces, die hierna beschreven worden en die behalve op het dossieronderzoek ook op de interviews zijn gebaseerd, is in een aparte bijlage de oude en de nieuwe werkwijze vergeleken per processtap (bijlage B).

Aanscherping van de sturing op het inhuurproces

In de onderzoeksperiode (2012-2014) hebben diverse aanscherpingen plaatsgevonden van de inhuurprocedures. Een aantal is nadrukkelijk gericht op het bieden van meer zicht en grip op Inhuur Derden door de Directieraad (DR). Hoewel het sturingsmodel op integraal management is gebaseerd, moeten vanaf 2011/2012 alle verzoeken tot inhuur vóórdat het inhuurproces kan starten, gemotiveerd aan de DR voorgelegd worden voor een akkoord. Dat wordt als een zeer belangrijke regel ervaren. Een verzoek om inhuur indienen, gebeurt als volgt.

- Afdelingshoofden geven hun motivering: enerzijds geven ze aan welke capaciteit waarom nodig is en anderzijds waarom niet intern in die capaciteit voorzien kan worden. Als het inhuur voor projecten betreft dan is daar besluitvorming volgens de eerder genoemde projectmethodiek aan vooraf gegaan.
- Het verzoek, dat 'aanvraag' genoemd wordt, bevat een financieel dekkingsvoorstel, inclusief eventuele voorstellen voor budgetaanpassingen, alsmede een verwijzing naar de (voorgeschreven) inhuurmethode en eventueel naar de reden van een voorgesteld (rechtmatig) alternatief.
- De aanvraag wordt door de afdelingen Personeel en Kwaliteit (PK), Bestuurlijke en Juridische Zaken (BJZ) & Inkoop en Financiën (Fin) van een advies voor de DR voorzien, waarbij de genoemde stafafdelingen -zo blijkt uit de motivering in de aanvraagformulieren die gescreend zijn- zich steeds kritischer opstellen. Dat sluit aan bij de toenemende duidelijkheid over de ontwikkelrichting (bijv. verhouding intern/extern binnen PU, benutten van interne kwaliteit) en bij een strakkere sturing op bedrijfsmatig werken.
- Vanuit PU worden in toenemende mate inhuurverzoeken aangeboden, voor meerdere kandidaten tegelijk, wat aansluit bij de ontwikkeling naar een meer projectmatige en planmatige werkwijze.
- Om meer grip op termijnen van Inhuur Derden te krijgen, maar ook uit oogpunt van rechtmatigheid binnen de 'oude werkwijze', geldt sinds enkele jaren de regel dat de nieuwe inhuur in beginsel voor maximaal 6 maanden wordt aangegaan, na telkens opnieuw formele besluitvorming door de DR bij verlenging. Nu dit sinds DAS uit rechtmatigheidsoogpunt niet meer nodig is, wordt door de DR toch nog aan deze discipline vastgehouden. Overigens is binnen DAS de optie om 2 x te verlengen geregeld (conform de Wet werk en zekerheid) en bedraagt de

maximale inhuurperiode 2 jaar. Dat alle voorstellen tot verlenging -ook binnen de nieuwe werkwijze- de DR moeten passeren is weliswaar bewerkelijk, zegt een aantal geïnterviewden, maar begrijpelijk vanuit het perspectief van de DR, omdat het aflopen van een contract een momentum creëert om bewust stil te staan bij de geleverde kwaliteit en bij de urenomvang.

Nadat een directielid of de DR een verzoek heeft goedgekeurd (deze differentiatie is toegelicht in bijlage B), kan het inhuurproces van start gaan of de verlenging geregeld worden. Tot ultimo 2013 gebeurde dat dus voornamelijk via raamcontracten en vanaf zomer 2014 via DAS als wervingskanaal.

Opvallend is dat in *het dossieronderzoek* veel (verlengings-)verzoeken voor komen, die worden gemotiveerd in de sfeer van 'zonder deze inzet stagneren de werkzaamheden'. In de loop van 2013 is een kentering zichtbaar en worden steeds meer verzoeken voorzien van een meer planmatige onderbouwing i.c. een bredere capaciteitsplanning en daarnaast van een meer expliciete afweging m.b.t. externe inhuur versus interne capaciteit.

'Oude' inhuurproces via raamcontracten

Tot eind 2013 werd personeel van derden vooral ingehuurd bij bureaus met wie WSHD, via openbare aanbesteding, raamcontracten was aangegaan. Er waren goed 'doortimmerde' raamcontracten met ingenieurbureaus, financiële bureaus en uitzendbureaus. Het inhuren via onderhandse aanbestedingen kwam ook wel voor, namelijk voor functies waarin de raamcontracten niet voorzagen of waar de gecontracteerde leveranciers na uitvraag niet konden voorzien. Dat gebeurde uitsluitend na toestemming van de DR.

De belangrijkste bevindingen van de onderzoekers in dit kader –en bevestigd in nagenoeg alle interviews- betreffen de risico's die (langdurig werken met) raamovereenkomsten met zich meebrengen:

- a) er wordt in een relatief kleine vijver van kandidaten gevist,
- b) de opdrachtnemer bepaalt welke kandidaten voorgedragen worden en kan daarbij in hoge mate het eigen bedrijfsbelang meewegen,
- c) de opdrachtnemer zal altijd kandidaten aanleveren –ook al zijn ze minder gekwalificeerd of zal hij ze via-via-via moeten werven- omdat de afgesproken leveringsprestatie in het raamcontract anders onder druk komt te staan,
- d) de vaak langdurige relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen leiden tot een minder kritische opstelling ten aanzien van kwaliteit en prijs, zowel bij nieuwe als bij bestaande inhuur.

Deze risico's werden binnen WSHD onder ogen gezien en in het licht van een strakkere sturing op inzet en prestatie een factor van belang. Eind 2013 liep een groot aantal raamcontracten af. Besloten werd om die niet meer te verlengen, om een verbeterslag ofwel een overstap naar een andere systematiek (zie hierna: DAS) te kunnen maken. Daar is geen formele evaluatie aan voorafgegaan, maar het idee heeft zich gaandeweg ontwikkeld. Er zijn overigens nog enkele lopende raamcontracten.

Tenslotte moet bij dit alles aangetekend worden dat er ook uitstekende ervaringen met sommige bureaus genoemd zijn en in die specifieke situaties worden bovenstaande risico's niet herkend.

'Nieuwe' inhuurproces via DAS

Een digitaal systeem gebaseerd op een openbare marktplaats, zou een beter antwoord zijn op het inhuren van de beste kwaliteit tegen de laagste kosten. Niet in de laatste plaats omdat de gehele markt van aanbieders daarmee bereikbaar is, want naast alle grote bureaus kunnen ook alle zzp'ers inschrijven.

Onder leiding van de P&O discipline binnen de afdeling PK en met veel inzet van BJZ/Inkoop is pragmatisch aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een op WSHD toegespitst marktplaatssysteem. Om de continuïteit tussen januari 2014 en juli 2014 –de geplande ingangsdatum van DAS- te borgen, werd in het najaar 2013 een aantal individuele contracten op oude raamcontract-basis verlengd. In juli 2014 werd DAS succesvol ingevoerd. Eigenlijk is de implementatie nog in volle gang, want nog steeds helpt de P&O de gebruikers actief om de processtappen goed uit te voeren tot en met het trainen van de gespreksvoering voor het selecteren van kandidaten, want dat gebeurde voorheen niet (zie ook bijlage B).

Wat kenmerkt DAS? DAS is een digitale marktplaats om extern personeel te werven en te selecteren. Een marktplaats is per definitie openbaar en er is altijd sprake van meervoudig aanbesteden. Dat voorkomt dat achteraf herstelacties nodig zijn –zoals in het verleden soms het geval was- omdat de grenzen van enkelvoudige aanbesteding overschreden worden. De rechtmatigheidseisen zijn in de procesgang ingebouwd: van vooraankondigingstermijn tot en met de contract-teksten die automatisch gegenereerd worden.

Kandidaten die door WSHD ingehuurd willen worden, schrijven zich in voor een specifiek kavel. Nadat een eerste check op hun competenties e.d. gedaan is door het systeem en de uitkomst positief is, worden zij in de toekomst uitgenodigd te reageren op concrete uitvragen. Voor de WSHD-opdrachtgever is de structuur van het systeem dwingend. Het dwingt tot de gewenste handelswijze bij inhuur, zoals het specificeren van de gevraagde inzet, de bandbreedte van de tarieven, de te hanteren gunningscriteria, de reactie- en afhandelingstermijnen en de tekst van de afwijzing of van het contract. Nadat kandidaten zich via een standaardvragenlijst (inclusief cv + motivatie) ingeschreven hebben en het inschrijvingstijdstip gepasseerd is, gaat het systeem de gegevens controleren en de informatie filteren. Dat resulteert in kandidaten die afvallen (knock out) en kandidaten die voldoen aan de eisen. Het systeem maakt een ranking van de kandidaten die objectief gezien de meest optimale kwaliteit/prijs bieden. Gesprekken met kandidaten zijn –t.o.v. het verleden- een verplicht element in de inhuurprocedure. Dat is noodzakelijke stap in het selectieproces vanwege het toetsen van de communicatieve vaardigheden en het onderzoeken van de match met het team. De gesprekken vormen het enige subjectieve element in de procedure en daarbij zijn meerdere WSHD-medewerkers betrokken.

DAS wordt door gebruikers ervaren als een instrument dat inhuur beter stuurt, vooral omdat men vooraf precies moet aangeven welke kwaliteit en hoeveel capaciteit in welke periode nodig is. Daarmee wordt ook gerichte sturing op het functioneren gedurende de inhuurperiode mogelijk gemaakt, hetgeen aansluit bij de algemene doelstelling beter op kosten en resultaat te sturen.

Uit een eerste interne evaluatie van de implementatie van DAS, komt naar voren dat juist deze eerste processtap (*specificatie*) de gebruikers veel tijd kost. Daarin speelt wellicht mee dat men deze expliciete stap in de oude werkwijze niet kende. P&O biedt nog veel hulp bij deze eerste stap.

Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van de eerste resultaten qua prijs/kwaliteit, maar het heersende gevoel hierover is positief. Ook zijn er al voorbeelden dat een eerste ronde die niet tot een geschikte kandidaat leidt; het inhuurproces moet dan opnieuw gestart worden onder iets andere specificaties. Tenslotte vraagt de inrichting van DAS nog steeds om kleine bijstellingen op grond van ervaring en voortschrijdend inzicht. Zo heeft PU bijvoorbeeld behoefte aan contracten die meer afgestemd zijn op de aard van projectmatig werken.

Samengevat

- De nieuwe werkwijze met DAS haalt gegroeide vanzelfsprekendheden en subjectiviteit uit het inhuurproces.
- DAS heeft een groter (arbeidsmarkt)bereik, geeft zzp'ers meer kansen en voorkomt opslagen i.v.m. 'doorlenen'.
- De tarieven zijn begrensd, de gunningscriteria zijn voorafgaand aan de werving & selectie vastgesteld, er zijn zogenaamde 'knock-out' criteria gesteld ten aanzien van de kwaliteit van inschrijvers.
- Het systeem genereert (objectief) de beste kandidaten c.q. prijs/kwaliteitverhouding en de gesprekken staan borg voor een 'fit' tussen opdrachtnemer en de opdrachtgever en collega's.
- Het voorgeschreven proces dwingt tot gewenst stuur- en inhuurgedrag.
- Er vindt eenduidige en transparante communicatie met de kandidaten / de aanbieders plaats.
- Er is centrale administratie en archivering van het gehele proces en van alle acties.

Overigens zijn er nog twee uitzonderingen op DAS: voor lager personeel blijft met detacheringsbureaus gewerkt worden via raamcontracten uit oogpunt van doelmatigheid en voor directie- en managementfunctie wordt onderhands aanbesteed. Dat laatste is niet nader gespecificeerd en is een besluit van de DR zelf.

2.c Sturing op personeelsformatie en -budgetten in ontwikkeling

Vaste kern met flexibele schil

Zoals genoemd fluctueert het werkaanbod van WSHD door grotere en kleinere projecten, die gedurende een aantal jaren, naast de reguliere vaste werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Dat betekent echter niet dat er op die tijdelijke projecten uitsluitend tijdelijke medewerkers worden ingezet.

Integendeel, op sleutelposities wil WSHD 'eigen mensen' inzetten en daarnaast wil WSHD dat de 'eigen mensen' uit diverse vak-afdelingen, hun expertise leveren aan de tijdelijke projecten (matrix-werkwijze).

Uit de documenten en de gesprekken blijkt met betrekking tot dit thema het volgende.

- Er is –in elk geval op managementniveau- een gedeeld toekomstbeeld: een regie-organisatie met een vaste kern met een flexibele schil. Die regie-organisatie is echter nog niet concreet ingevuld. Het voornemen om het oude functiehuis (uit 2005) te actualiseren is nog niet in uitvoering genomen. Binnen PU wordt wel met IPM-profielen (Integraal Project Management profielen volgens de Prince II methode) gewerkt. De gewenste omvang en invulling van de kern en van de schil zijn nog niet bepaald.
- Er wordt binnen WSHD een relatief grote, vooral kwalitatieve discrepantie ervaren tussen de benodigde capaciteit voor (complexe) projecten en de daarvoor intern beschikbare capaciteit. Daarom is in het voorjaar van 2014 een extra investering in een 'kwaliteitsimpuls' goedgekeurd door de VV. Zoals in paragraaf 2.a al genoemd is, zijn er al veel initiatieven genomen om in beeld te krijgen welk potentieel in huis is, hoe kennis kan worden toegevoegd en hoe medewerkers zich verder beroepsmatig kunnen ontwikkelen. Een goed inzicht in de feitelijke personele situatie is er op dit moment nog niet.
- In het verlengde hiervan geven alle geïnterviewden aan dat een strategische personeelsplanning kan helpen bij het gerichter opleiden en inzetten van 'eigen mensen'. Een overkoepelende planning is er (nog) niet en wordt gemist. Momenteel worden op afdelingsniveau personeels- en opleidingsplannen gemaakt, bij wijze van eerste en pragmatische stap naar een overall plan en naar meer arbeidsmobiliteit, waarin ook de Aquademie een belangrijke rol zal gaan vervullen.

De genoemde investeringen in kwaliteit van personeel zijn nog niet zo lang geleden ingezet en de professionele ontwikkeling van medewerkers vergt veel tijd. In de tussentijd zal er veel ingehuurd moeten worden. Het is de onderzoekers niet duidelijk geworden óf, en zo ja hoe, kan worden vastgesteld of het 'de goede kant' op gaat.

Daarbij zijn twee invalshoeken relevant:

- a. Er is per definitie Inhuur Derden nodig vanwege de tijdelijke duur en de tijdelijke financiering van een substantieel deel van het werkvolume. Het is nu nog niet duidelijk wat (bij benadering) de gewenste omvang, bandbreedte en invulling van de *flexibele schil* is.
- b. Er is in deze fase van de organisatieontwikkeling relatief veel Inhuur Derden nodig, omdat de *vaste kern* nog niet in het benodigde kwaliteitsniveau kan leveren. Het is niet duidelijk wat de wenselijke situatie is en hoe de route daar naar toe verloopt.

Planning versus realisatie

De verkregen financiële overzichten m.b.t. inzet van personeel levert het volgende beeld op.

	EIGEN PERSONEEL	INHUUR DERDEN							
(in miljoen €)	Realisatie	Primitieve begroting	Bijstelling begroting	Totaal begroot	Realisatie	Bijstelling t.o.v. primitieve begroting	Realisatie t.o.v. totaal begroot	Inhuur derden t.o.v. eigen personeel	Financiering via HWBP
2012	€ 34,82	€ 1,84	€ 4,58	€ 6,42	€ 7,87	249%	123%	23%	€ 2,25
2013	€ 35,99	€ 3,39	€ 6,87	€ 10,26	€ 9,63	203%	94%	27%	€ 4,73
2014	€ 35,42*	€ 5,39 waarvan € 3,03 t.b.v. HWBP	€ 6,47 waarvan € 3,23 t.b.v. HWBP	€ 11,86 waarvan € 6,26 t.b.v. HWBP	€ 8,13** waarvan € 4,84 vanwege HWBP	120%	69%	23%	€ 4,84

* betreft prognose tot einde 2014

** betreft periode t/m november 2014

De verkregen uren-overzichten m.b.t. inzet van personeel levert het volgende beeld op.

	EIGEN PERSONEEL	INHUUR DERDEN	
(uren)	Realisatie	Realisatie	Inhuur derden t.o.v. eigen personeel
2012	713.636	82.954	12%
2013	718.812	92.645	13%
2014*	355.370	49.428	14%

* de uren betreffen het eerste half jaar

Uit deze overzichten blijkt dat het inhuurbudget elk jaar (te) laag wordt ingezet en onderweg wordt bijgeplust. Het percentage waarmee wordt bijgeplust zakt van 249%, via 203% naar 120%. Voor 2014 is de planning en realisatie t.b.v. HWBP apart in beeld gebracht en daarvoor geldt ook dat het aanvankelijke begrotingsbedrag wordt bijgeplust.

Voor deze tussentijdse bijstellingen van de begroting wordt desgevraagd een aantal verklaringen gegeven door de geïnterviewden.

- Er is een relatief grote tijdsspanne tussen moment van begroting opstellen en de realisatie ervan.
- De begroting wordt gebaseerd op ontwikkelingen die nagenoeg zeker zijn; zieke medewerkers en vacatures zijn dan nog niet bekend en versnellingen of vertragingen van projecten evenmin.
- In de voorbereiding van de begroting analyseren en bespreken PK en Fin samen met het betreffende afdelingshoofd de noodzakelijke en beschikbare inzet van personeel. Daarbij wordt de lijn gevolgd: komen tot de meest sobere ofwel zo zuinig mogelijke variant voor Inhuur Derden. Dat wordt door de DR overgenomen. Het gevolg van deze benadering is dat er bijgeplust moet worden in de loop van het jaar als meer Inhuur Derden nodig blijkt.

- In de begrotingsfase wordt Inhuur Derden (nog) berekend in WSHD-fte's (1 fte = 1425 productieve uren), terwijl in de inhuurpraktijk een fte 's al gauw 1600 á 1800 (productieve) uren omvat. Het urenverschil leidt tot bijstellingen.
- Projecten zijn vaak lastig te plannen. Er zijn harde data waarop werkzaamheden gerealiseerd moeten worden, maar er zijn veel externe invloeden die daarop van invloed zijn: invloeden die vertragen, maar later weer om versnelling vragen. Onzekerheden zijn inherent aan projecten. Dat neemt niet weg dat direct betrokkenen aangeven dat binnen de projecten de capaciteit steeds beter wordt gepland.
 - Pas vanaf 2013 wordt capaciteit / ureninzet toegerekend aan projecten.
 - Naarmate beter op projecten gestuurd kan worden (o.a. door gebruik van Prince II), kunnen de inhuur-afspraken preciezer en zuiniger gemaakt worden. Bijvoorbeeld: "totaal x uur capaciteit nodig in periode y" in plaats van "5 dagen per week komende 2 jaar".

Uit voorgaand cijfermatig overzicht blijkt ook dat over de periode 2012, 2013 en 2014 respectievelijk 12%, 13% en 14% van de personele capaciteit bestaat uit uren die geleverd zijn door externen en dat daarmee respectievelijk 23%, 27% en 23% van het (totale) personele budget gemoeid is.

De verklaring die daarvoor aangereikt wordt is dat met name voor het HWBP relatief veel 'dure' externen ingezet moeten worden. Overigens geldt voor HWBP dat dit volledig gefinancierd wordt.

De relatief hoge tarieven voor HWBP werden in de presentatie in de MBH ook al toegelicht. Deze zijn inherent aan een grote vraag naar bepaalde (schaarse) specialismen vanuit de diverse waterschappen en aan het inhuren van iemand met excellente kwaliteiten. Zoals ook in de presentatie aangegeven werd, beoogt WSHD met de tariefbegrenzing in de DAS-werkwijze, de beste prijs/kwaliteit te bereiken en uitschieters naar boven te voorkomen. Voorafgaand aan de invoering van DAS, zijn de vastgestelde DAS-tarieven (geformuleerd in bandbreedten) vergeleken met de tarieven van andere waterschappen en overheidsorganisaties in Nederland. Met deze tarifiering zit WSHD op het landelijk gemiddelde. Dat zou tot een gemiddelde verlaging van de tarieven moeten leiden. Dat neemt niet weg dat er nog steeds uitzonderingen op deze 'standaard' kunnen voor komen in de toekomst. Dat zal het geval zijn als inhuur van de gewenste kwaliteit in combinatie met het voorgeschreven tarief niet kan worden binnengehaald. Dan zal er –na goedkeuring door de DR- een alternatieve route bewandeld moeten worden.

Voorts blijkt uit de aangeleverde overzichten dat in de periode 2012 – 2014 de 'netto kosten' voor Inhuur Derden afnemen. Dat wil zeggen dat wanneer de compensatie voor het HWBP (en inmiddels ook voor het Kierbesluit) van de totale kosten voor Inhuur Derden afgetrokken worden, er sprake is van een afname van uitgaven voor Inhuur Derden op het reguliere budget.

	Netto uitgaven Inhuur Derden (excl. HWBP, Kierbesluit e.d.)
2012	€ 5.628.103
2013	€ 4.902.300
2014 tot eind november	€ 3.261.459

Bewaking van uren en budgetten m.b.t. Inhuur Derden

Er wordt op veel niveaus en op veel manieren de inzet van Inhuur Derden bewaakt. De belangrijkste bevindingen in dat verband zijn hierna genoemd.

- De DR houdt vinger aan de pols m.b.t. Inhuur Derden door middel van periodieke rapportages: de financiële maandrapportages, de maandelijkse en investeringen-rapportages en de personele kwartaalrapportages.
- De afdelingshoofden of andere budgethouders bewaken momenteel de inhuurperiodes en budgetten aan de hand van overzichten uit 'cognos'.
- Er wordt door P&O/PK een nieuwe rapportage-tool ontwikkeld die in het voorjaar 2015 ingevoerd wordt en op alle niveaus en vanuit verschillende invalshoeken tijd en kosten kan bewaken,

waardoor – op basis van kentallen- betere inzicht ontstaat in de oorzaken van de afwijkingen van plan ten opzichte van realisatie. Ook een leveranciersevaluatie gaat hier onderdeel van uitmaken.

- P&O/PK houdt overall gegevensoverzichten bij, waarin op het niveau van de individuele contracten, alle relevante gegevens zijn geregistreerd. Op die manier kan veel informatie gegenereerd worden, bijvoorbeeld –indien de wetgeving tot publicatie zou nopen- wie de WNT-norm overschrijding.

3 Beantwoording onderzoeksvragen

Op grond van de onderzoeksbevindingen, zoals in de vorige paragraaf op hoofdlijnen beschreven, worden hierna de onderzoeksvragen beantwoord. Daarbij zijn tevens de meer gedetailleerde bevindingen op het niveau van het inhuurproces betrokken (Bijlage B). De beantwoording sluit aan bij het gestelde normenkader (bijlage A) en heeft het karakter van een toelichting op de waardering van de vooraf door de RKC gestelde norm.

Waardering:

- + → er wordt geheel of nagenoeg voldaan aan de norm
- +/- → er wordt nóg niet voldaan aan de norm
- → er wordt in het geheel niet voldaan aan de norm

Onderzoeksvragen	Waardering t.o.v. norm	Toelichting
Wat is de aard en de omvang van de externe inhuur binnen het waterschap Hollandse Delta over de periode 2012, 2013 en 1 ^e helft 2014.	beschrijvend	De aard van de inhuur is a) deels planmatig (inherent aan tijdelijkheid projecten), 2) deels ingegeven door tijdelijke uitval medewerkers (ziekte, zwangerschap, vacature die niet tijdig ingevuld kan worden) en c) deels noodzakelijk omdat de gewenste kwaliteit in eigen huis (nog) niet aanwezig is. Soms gaat het om combinaties hiervan. De omvang bedraagt grosso modo 10% van de gerealiseerde uren en 20% van het gerealiseerde personele budget (incl. HWBP).
Zijn er beleidsregels die gelden voor de inhuur van externen en borgen deze interne regels in voldoende mate een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen? Is de verwerking en archivering goed geregeld?	+	Er is een Inkoop- en aanbestedingsbeleid (januari 2014). Met de invoering van DAS is de procesverbetering in een stroomversnelling gekomen. In de procedures rondom DAS zijn de beleidsregels verankerd. Het systeem biedt ook garanties voor goede procesverwerking en archivering. DAS 'dwingt' tot goede specificaties van de gevraagde capaciteit en objectieve selectie. DAS dwingt tot een zakelijke cultuur van Inhuur Derden.
Is er bij inhuur een onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan?	+	Elke aanvraag bevat een motivering: "welke capaciteit is waarom nodig en waarom kan daar niet intern in voorzien worden". PK toetst de aanvraag hierop en DR besluit. Daarnaast is gedefinieerd welke rollen binnen de projectorganisaties (idealiter) intern en welke extern ingevuld worden.
Zijn alternatieven onderzocht en gewogen?	+	Uit dossieronderzoek blijkt dat vanaf 2012 inhuur geleidelijk steeds beter gemotiveerd wordt en dat PK in haar advies kritisch is op de keuze intern/extern en in de loop van de tijd steeds meer appelleert aan de noodzaak tot kwaliteitsverbetering van de 'eigen mensen'. Ook uit interviews blijkt dat zelf doen of inhuren een serieus thema is voor de inhurende managers is.
Wordt er bij inkoop en aanbesteding gestuurd op de optimale prijs/kwaliteitverhouding?	+	DAS bevat bandbreedtes voor tarieven o.b.v. objectieve criteria en een wegingsverhouding prijs/kwaliteit (30%/70%) en die zijn dwingend. Binnen de raamcontracten (tot eind 2013, was ook sprake van een basiskwaliteit en een indicatief tarief, maar het keuzeproces was minder transparant.) DAS levert per definitie de beste prijs/kwaliteitverhouding op.
Wordt voldaan aan de wettelijke richtlijnen rond inkoop, aanbesteding en aanverwante wetgeving		Er is een actueel inkoopbeleid (januari 2014) en de wettelijke richtlijnen werden in de (voormalige)

Onderzoeksvragen	Waardering t.o.v. norm	Toelichting
zoals bijvoorbeeld WNT?	+	raamcontracten ingebed en eveneens in het nieuwe inhuursysteem DAS. DAS genereert de diverse juridisch juiste wervings- en contractteksten. De actuele WNT-normen zijn bekend en contracten die de norm overschrijden kunnen getraceerd worden. In de centrale registratie door PK zijn tarieven, omvang en duur contracten bekend en op basis daarvan kan tijdig in actie gekomen en gerapporteerd worden.
Wordt er tussentijds voldoende gemonitord op de te leveren kwaliteit, tijdsduur en kosten? Wordt daarop waar nodig bijgestuurd?	+	Overall gezien vindt bewaking plaats op contractduur en kosten van de afzonderlijke contracten. Controle op de individuele ureninzet gebeurt goed, want is gekoppeld aan het tijdregistratiesysteem. Er wordt door de managers steeds beter gestuurd op kwaliteit, voortgang en ureninzet. Daarin heeft PU een voortrekkersrol. In de DAS-contracten behoort 'periodieke evaluatie' tot de contractafspraken. Doordat in het DAS-inhuurproces start met een goede specificatie, wordt de basis voor goede monitoring gelegd. Dat is een betere vertreksituatie dan de vertreksituatie vanuit de raamcontracten waar gemakkelijker vanzelfsprekendheden konden insluipen. Of met DAS daadwerkelijk beter op kwaliteit gemonitord gaat worden moet nog blijken, maar in combinatie met andere sturingsmaatregelen ziet het daar wel naar uit.
Heeft de organisatie op strategisch en tactisch niveau uitgangspunten geformuleerd rondom de inzet van vast personeel versus de inzet van tijdelijk personeel (flexibele schil).	+/-	Met de besluitvorming over de Kwaliteitsimpuls zijn er uitgangspunten geformuleerd voor de inzet van extern personeel. Deze externe inzet is gekoppeld aan de kwaliteitsverhoging van zittende medewerkers. De koppeling met een strategisch HRM-beleid is nog niet gemaakt. Personeelsplanning is wel in ontwikkeling waarbij de (nog) impliciete aanname is dat het wenselijk is om toe te werken naar een regie-organisatie.
Wordt het aanwezige potentieel voldoende benut en leidt externe inhuur tot aantoonbare kwaliteitsverhoging.	+/-	Dit zal in de toekomst gaan blijken. Met externen worden er al wel afspraken gemaakt –nog niet in contracten- over koppeling aan zittende medewerkers en kennisoverdracht. Opstellen van persoonlijke ontwikkelplannen (POP's) voor medewerkers, wordt door de kwaliteitsimpuls kracht bijgezet. Dit moet zich nog verder uitkristalliseren en daarin speelt onder andere het bevorderen van arbeidsmobiliteit een rol.
Hoe groot is de afhankelijkheid van WSHD van externe medewerkers?	+/-	Voor de uitvoering van grote (extra) projecten is de afhankelijkheid van externen onvermijdelijk, gezien de tijdelijke capaciteit en specifieke deskundigheden. Ook is tijdelijke capaciteit inherent aan een regie-organisatie, waar binnen WSHD op geanticipeerd wordt. Op dit moment is echter nog relatief veel inhuurcapaciteit nodig om de kwaliteit van (projectmatig) werken een impuls te geven. Er worden gericht maatregelen genomen om die afhankelijkheid te reduceren, maar zover is het nog niet en er zijn ook nog geen indicatoren om de voortgang te monitoren.
Beschikt de VV over voldoende informatie om zijn kaderstellende en controlerende taken op gebied van Inhuur Derden te kunnen vervullen?	+/-	De informatie specifiek over dit onderwerp wordt nu met eenmalige (fragmentarische) acties verstrekt, zoals n.a.v. investering in kwaliteitsimpuls en de recentelijke

Onderzoeksvragen	Waardering t.o.v. norm	Toelichting
		presentatie Inhuur Derden. De VV heeft geen uitgangpunten of kaders vastgesteld, waarin de organisatieontwikkeling c.q. het toewerken naar een regie-organisatie kan worden geplaatst.
Beschikt D&H over voldoende informatie om zijn beleidsuitvoerende rol te vervullen?	+/-	In de besluitvorming n.a.v. de kwaliteitsimpuls is aangegeven dat de directieraad de ontwikkelingen – vooralsnog binnen PU-stuurt o.b.v. ambtelijke KPI's. De KPI's zijn in Q3 afgestemd met de DR en er is inmiddels een plan van aanpak gereed voor de implementatie. In januari 2015 wordt een 0-meting uitgevoerd; daarna worden de streefwaarden voor 2015 bepaald.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.a Conclusies

1. Richting en strategie weinig expliciet: géén overall strategische documenten

Inhuur Derden staat niet op zich zelf. Deze wijze van personeelsvoorziening vindt plaats in een groter organisatorisch en bedrijfsmatig geheel en de beoordeling van het proces en de middelenbesteding van Inhuur Derden moet daarmee in samenhang worden beschouwd.

Het grote geheel kenmerkt zich door tal van ontwikkelingen die gericht zijn op betere sturing en op projectmatig werken. Uit de onderzoeksbevindingen blijkt dat deze ontwikkelingen nog volop gaande zijn. Zo is de nieuwe formele organisatiestructuur in werking en er is een relatief nieuw management. Er wordt fors geïnvesteerd in projectmatig werken aan de hand van geavanceerde projectmanagement-methodieken. Deze vernieuwingen, die nadrukkelijk in het perspectief worden geplaatst van een toekomstige 'regie-organisatie', zijn veelomvattend en worden stap voor stap geïmplementeerd. Daarin loopt de afdeling PU voorop. Van de medewerkers van WSHD vraagt de vernieuwing om nieuwe kennis en competenties. Om deze vernieuwing mogelijk te maken moet vooralsnog extra externe capaciteit en kennis ingezet worden (kwaliteitsimpuls).

In de praktijk van dit moment handelen alle geïnterviewden voor wat betreft hun afdelingsmanagement en de doelstellingen daarvan, op basis van een interpretatie van een 'regie-organisatie' met daarbij behorende opvattingen over een vaste personele kern en een flexibele schil. Dit toekomstbeeld is echter WSHD-breed gezien niet concreet ingevuld. Het toewerken naar een regie-organisatie kan veel implicaties hebben. Nu zien we bijvoorbeeld dat de ruim 10% uren die door externen worden ingevuld, ruim 20% van het totale personeelsbudget kost.

Over de organisatie die WSHD over enkele jaren wil zijn, bestaan geen WSHD-brede strategische documenten en derhalve ook geen kaders, mijlpalen en kentallen waarop gestuurd kan worden en waarmee de VV als verantwoordelijk bestuursorgaan over de organisatieontwikkeling kan worden geïnformeerd.

2. DAS voorziet in een dwingende werkwijze, waarmee het inhuurproces t.o.v. het verleden substantieel verbeterd lijkt te worden en daarmee ook de sturingsmogelijkheden.

Aanleidingen voor dit RKC-onderzoek waren onder andere signalen en opmerkingen uit de VV over de gehanteerde tarieven en de soms extreem lange inhuurtermijnen van externen. Uit het onderzoek blijkt dat in 2012 en 2013 het inhuurproces qua rechtmatigheid goed en qua sturing op kwaliteit en prijs minder goed in de hand was. Dat inzicht bestond ook binnen de WSHD-organisatie en heeft geleid tot het gaan werken met een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) per 7 juli 2014. Uit het dossieronderzoek en de procesbeschrijvingen, blijkt dat met de komst van DAS het inhuurproces absoluut beter in de hand is gekomen. DAS schrijft de gebruikers het te volgen proces voor en geeft daarmee ook invulling aan de gewenste discipline en sturing. De rechtmatigheid is eveneens goed afgedekt in DAS. Tenslotte biedt DAS een veel betere basis om de inzet van derden goed te monitoren.

De belangrijkste zorgen van de VV omtrent tarieven en termijnen van inhuur, zijn met de komst van DAS ondervangen. De tarieven en termijnen zijn in het systeem begrensd, transparant en navolgbaar. De beoogde effecten van DAS op gebied van doelmatigheid en kwaliteit zouden na enige tijd goed inzichtelijk gemaakt moeten kunnen worden.

Voor wat betreft de uitzondering die gemaakt is om (hogere) tijdelijke managementfuncties buiten de DAS-systematiek te werven, is niet verder uitgewerkt in een handelingskader in termen van doelmatigheid en kwaliteit, zoals dat wel voor de overige inhuurfuncties geldt.

3. Verhouding begroting en realisatie Inhuur Derden is (nog) niet in balans.

Het onderzoek wijst uit dat WSHD met de genomen maatregelen voor wat betreft Inhuur Derden steeds verder in control komt. Door de voorgenomen invoering van een strategische personeelsplanning en de verbetering van de projectplanning, zullen plan en realisatie in het kader van de P&C cyclus naar verwachting steeds dichterbij elkaar brengen. Inhuur Derden verloopt rechtmatig en er is –na bijstelling van de begroting- voldoende financiële dekking aanwezig. Het aandeel Inhuur Derden, buiten HWBP, loopt geleidelijk terug.

Desalniettemin moet vastgesteld worden dat de discrepantie tussen de aanvankelijke begroting en de realisatie groot is. Dat is geen incident, maar herhaalt zich elk jaar opnieuw. Dit roept op z'n minst het beeld op dat de begroting met betrekking tot het onderdeel Inhuur Derden nog niet geheel betrouwbaar is.

4. Informatievoorziening aan VV: deels gestructureerd, maar ook deels incident-gestuurd

De informatievoorziening over Inhuur Derden aan de VV verloopt fragmentarisch, in die zin dat op incidentele basis en in aanvulling op de structurele financiële informatie die de P&C-cyclus biedt, extra informatiebijeenkomsten nodig waren. Denk daarbij aan de presentatie over de Kwaliteitsimpuls (t.b.v. een investeringsbesluit) en de presentatie Inhuur Derden (n.a.v. onduidelijkheden in de VV). De informatievoorziening aan de VV over strategische ontwikkelingen op gebied van personeel en organisatie, kan meer gestructureerd en in samenhang plaats vinden en ook gericht op de kaderstellende en controlerende rol van de VV worden toegespitst. Hiermee kunnen incidentele vragen en onterechte beeldvorming over personele ontwikkelingen in de toekomst worden voorkomen.

4.b Aanbevelingen

Overwegende dat de VV op hoofdlijnen stuurt en een kaderstellende en controlerende functie vervult en dat 'organisatieontwikkeling' behoort tot de kaderstelling, zijn de aanbevelingen dat :

1. de VV het DB vraagt om op een door de VV te bepalen termijn, een strategisch document aan te leveren waarin het concept 'regie-organisatie' nader is uitgewerkt;

in dit strategisch document moeten doelstellingen, mijlpalen en kentallen worden benoemd, minimaal met betrekking tot:

- de verhouding vaste personele kern / flexibele schil
- de kwaliteitsontwikkeling van de eigen medewerkers
- de financiële implicaties van het organisatieconcept.

zodanig dat voor de VV de voortgang van de organisatieontwikkeling inzichtelijk en navolgbaar is.

2. de VV vraagt het DB jaarlijks inzicht te geven in de effectiviteit en disciplineren van het werken met DAS, alsmede de aard en de omvang van de uitzonderingssituaties, waarin tijdelijke (inhuur)medewerkers niet via DAS gerekruteerd werden.
3. de VV het DB vraagt om maatregelen te treffen om Inhuur Derden realistischer te begroten, door bijvoorbeeld vroegtijdig de consequenties van investeringsprogramma's beter in te schatten.

5 Bestuurlijke reactie college van D&H

DATUM 19 februari 2015
UW BRIEF VAN 22 december 2014
UW KENMERK
ONS KENMERK U
INGEKOMEN NR. nvt
ONDERWERP Bestuurlijk wederhoor conclusies en aanbevelingen RKC-onderzoek Inhuur derden

CONTACTPERSOON Arnoud van Vliet
DOORKIESNUMMER 088 974 3708
E-MAILADRES a.vanvliet@wshd.nl
AANTAL BIJLAGEN



waterschap
**Hollandse
Delta**

Rekenkamercommissie
T.a.v. de leden van de Rekenkamercommissie
Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Het college heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van het onderzoek.

Het college herkent zich in hoofdlijnen in de bevindingen en is met de RKC van mening dat de organisatie de afgelopen jaren steeds beter in control is gekomen en dat dit ook voor de inhuur geldt.

De introductie van het DAS is een goede zet geweest om nog nauwkeuriger te kunnen sturen op prijs en kwaliteit van inhuur en de marktwerking daarbij maximaal te benutten.

De rechtmatigheid ten aanzien van de inhuur was en is goed geborgd. Dat was ook al bekend uit de interne controle en de accountantscontrole. Ook de doelmatigheid is op orde en op onderdelen zijn er nog kansen om deze verder aan te scherpen.

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling wijst het college ook op het delegatie- en mandaatsbesluit. In principe richt het bestuur zich op de 'wat' vraag en is de organisatie verantwoordelijk voor de correcte uitvoering, de 'hoe' vraag te organiseren. Dit alles vanzelfsprekend binnen de begrotingskaders die het bestuur meegeeft aan D&H en de organisatie. Aanbeveling 1 aangaande de ontwikkeling naar een regie organisatie moet in dat kader worden gezien. En hoewel dat thema enigszins buiten de scope van het onderzoek valt, zal het college aanbevelen om met de nieuwe VV te spreken over de organisatieontwikkeling aan de hand van bijvoorbeeld een presentatie van de secretarisdirecteur.

Aangaande aanbeveling 2 kan worden volstaan met een aanvulling op de huidige paragraaf inhuur van de jaarrekening. Ten aanzien van het aspect doelmatigheid van inhuur wil het college er voor waken niet zondermeer nog meer regels en kaders te formuleren. Meer regels leiden niet automatisch tot meer doelmatigheid.

Met betrekking tot aanbeveling 3 stelt het college vast dat de afdeling Projecten & Uitvoering, met een ruime flexibele schil, in het begroten van de inhuur een goede ontwikkeling doormaakt die nog niet ten einde is. Een ontwikkeling die tot meer resultaten leidt en daarmee beantwoordt aan deze aanbeveling.

Handelsweg 100
2988 DC Ridderkerk
Postadres Postbus 4103
2980 GC Ridderkerk
telefoon 088 974 30 00
fax 088 974 30 01
internet www.wshd.nl
info@wshd.nl

DATUM

ONDERWERP

PAGINA 2 van 2

Hoogachtend,

Namens dijkgraaf en heemraden,
secretaris-directeur,

drs. A.A. van Vliet



waterschap
**Hollandse
Delta**

6 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met genoeg kennis genomen van de reactie van het college D&H op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het RKC-onderzoek Inhuur Derden.

Inhoudelijk heeft de RKC over de reactie van D&H de volgende opmerkingen:

De RKC vindt het van belang dat de VV als hoogst verantwoordelijk orgaan goed wordt meegenomen in de ontwikkeling naar een 'regie-organisatie' zoals die bij WSHD is ingezet. Het gaat daarbij niet om bemoeienis op het niveau van de beslissingspraktijk van alle dag, maar om het expliciet maken van dit organisatie-concept waar nu impliciet naar toegewerkt wordt. Deze organisatieontwikkeling heeft grote gevolgen voor het personeelsbeleid en voor (de borging van) de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken van het waterschap.

De RKC is blij met de aanbeveling dat het college van D&W en/of de secretaris-directeur met de VV over de ontwikkeling zal spreken. Hierbij beveelt de RKC aan dat in de presentatie aandacht wordt gevraagd voor:

- de visie op de ontwikkeling van WSHD naar een regie-organisatie
- de vertaling van het begrip 'flexibele schil', naar aard en omvang van taken om met eigen personeel in te vullen én taken om met ingehuurd personeel in te vullen, alsmede de vertaling hiervan naar principes voor de organisatie-inrichting, de gevolgen hiervan voor het personeelsbeleid en voor de strategische personeelsplanning,
- een planning van het ontwikkelproces met mijlpalen in het kader van de controlerende functie van de VV.

In de reactie op de tweede aanbeveling geeft het college aan dat er in de informatieverstrekking aan de VV over Inhuur Derden een toevoeging op de inhuur-paragraaf in de jaarrekening zal plaatsvinden. De RKC herhaalt hierbij de aanbeveling dat het in de informatieverstrekking aan de VV gaat om de (naar verwachting toegenomen) effectiviteit, doelmatigheid en discipline naar aanleiding van de recent ingevoerde nieuwe werkwijzen en processen. De informatieverstrekking betreft ook het benoemen van de concrete situaties waarin buiten de standaardsystematiek en op vormvrije wijze, inhuur van hogere (top)functies door de directie aan de orde was.

In de reactie op de derde aanbeveling betreffende het meer realistisch begroten geeft het college van D&H aan dat er een positieve ontwikkeling is vanwege de oprichting van de afdeling Projecten en Uitvoering (P&U) alsmede vanwege het ingezette professionaliseringstraject. De RKC is het eens met deze opmerking, maar herhaalt de aanbeveling dat het dichten van het gat tussen begroting en afrekening bij de uitvoering van projecten een expliciete doelstelling moet blijven. De VV zal hierin vinger aan de pols moeten houden, daarbij ondersteund door de RKC.

Onderzoeksvragen	Normenkader
Wat is de aard en de omvang van de externe inhuur binnen het waterschap Hollandse Delta over de periode 2012, 2013 en 1 ^e helft 2014.	Aantal uren en kosten zijn binnen de eerdere opgestelde ramingen gebleven (WSHD is in control). De verhouding tussen vaste en externe personele kosten is beleidsmatig gelegitimeerd/
Zijn er beleidsregels die gelden voor de inhuur van externen en borgen deze interne regels in voldoende mate een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inhuur van externen? Is de verwerking en archivering goed geregeld?	Er is integraal beleid voor inhuur van externe personele capaciteit vastgesteld. In het beleid zijn regels opgenomen die aangegeven wanneer er ingehuurd mag worden. In het beleid is aangegeven wie welke rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft bij externe inhuur. In het beleid is aangegeven waaraan de inhuurprestaties moeten voldoen. Het proces van inhuur en het vastleggen van gegevens is inzichtelijk en navolgbaar. Ervaringen uit het verleden worden meegenomen in het inhuurproces.
Is er bij inhuur een onderbouwing van de noodzaak tot inschakeling van externen wat betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan? Zijn alternatieven onderzocht en gewogen? Wordt er bij inkoop en aanbesteding gestuurd op de optimale prijs/kwaliteitverhouding?	Aan de behoefte tot externe inhuur ligt een probleemanalyse ten grondslag. Er is een afweging gemaakt tussen het zelf uitvoeren en het inhuren van externen voor een begrensde periode gekoppeld aan een prestatie. De opdracht aan de externe is adequaat geformuleerd. Er is onderhandeld over tarieven en kortingen.
Wordt voldaan aan de wettelijke richtlijnen rond inkoop, aanbesteding en aanverwante wetgeving zoals bijvoorbeeld WNT?	Er wordt voldaan aan de wet- en regelgeving. Indien de aanbestedingsprocedure dit vereist worden meerdere offertes gevraagd. Meerdere personen zijn bij de selectie betrokken geweest.
Wordt er tussentijds voldoende gemonitord op te leveren kwaliteit, tijdsduur en kosten? Wordt daarop waar nodig bijgestuurd?	Er is bewaking van te leveren prestaties, doorlooptijd en kosten. In geval van wanprestatie, substantiële overschrijding van de doorlooptijd of onaanvaardbare meerkosten wordt actie ondernomen.
Heeft de organisatie op strategisch en tactisch niveau uitgangspunten geformuleerd rondom de inzet van vast personeel versus de inzet van tijdelijk personeel (flexibele schil). Wordt het aanwezige potentieel voldoende benut en leidt externe inhuur tot aantoonbare kwaliteitsverhoging. Hoe groot is de afhankelijkheid van WSHD van externe medewerkers?	Het inhuurbeleid sluit aan bij het strategisch HRM-beleid. Het HRM-beleid is er op gericht het personele potentieel optimaal te benutten. In het proces is geborgd dat kennis en ervaring van externen aan de organisatie wordt overgedragen. Het HRM-beleid is erop gericht afhankelijkheid van derden te beperken.
Beschikt de VV over voldoende informatie om zijn kaderstellende en controlerende taken op gebied van Inhuur te kunnen vervullen?	Aan de VV wordt periodiek informatie verstrekt om de controlerende en kaderstellende taken te kunnen vervullen.
Beschikt D&H over voldoende informatie om zijn beleidsuitvoerende rol te vervullen?	Aan D&H wordt tijdig adequate informatie verstrekt om beleidsuitvoerende rol te vervullen.

De bevindingen van het inhuurproces zijn uitgewerkt naar twee overzichten.

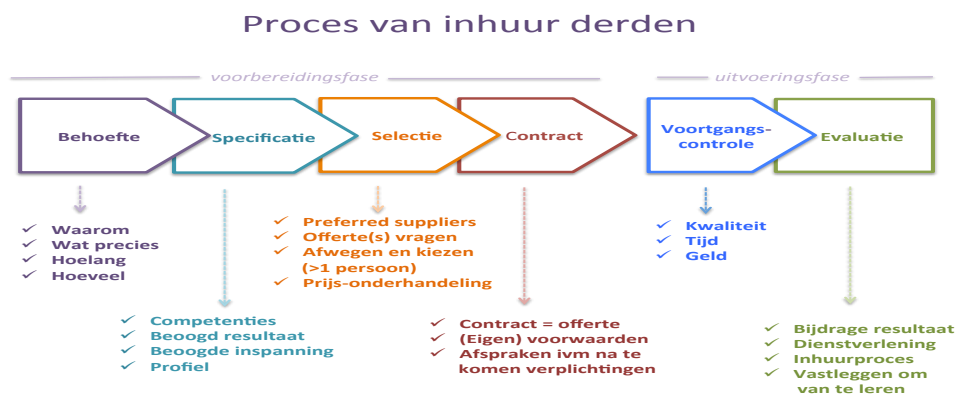
1. het inhuurproces vóór 7 juli 2014, met als wervingskanaal de raamcontracten
2. het inhuurproces na 7 juli 2014, met als wervingskanaal DAS.

Gemakshalve wordt gesproken over de 'oude werkwijze' en de 'nieuwe werkwijze'.

De bevindingen zijn in beeld gebracht per processtap, waarbij gekeken is naar wat de procedure voorschrijft en wat de bevindingen uit het dossieronderzoek en de gesprekken zijn.

NB: voor de leesbaarheid is de 'oude werkwijze' in de *tegenwoordige tijd* geschreven.

Onderstaande schema geeft het referentieproces weer en daarmee de processtappen waarnaar de bevindingen geordend zijn.



OUDE WERKWIJZE

BEHOEFTE - BEPALING		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Probleemanalyse (waarom en waartoe inhuur nodig?)	<p>Dit is opgenomen in het aanvraagformulier ter besluitvorming door de DR = het verzoek om te mogen inhuren. Aanvullend wordt ook gevraagd naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> . binnen / buiten organieke functies . wel/niet in kader van HWBP . reden inhuur: naar 5 categorieën . aard van verwerving (inkoopmethode) . gewenste omvang en duur . gevraagd tarief <p>Een DR-akkoord is voorwaarde voor het in gang zetten van het inhuurproces.</p>	<p>+ De vragen 'wat nodig, waartoe en waarom deze oplossing?' worden beantwoord in het aanvraagformulier.</p> <p>+ De aanvullende categorisering sluit aan bij de behoefte aan inzicht op overall niveau m.b.t. inhuur derden.</p> <p>+ Inderdaad geen inhuur zonder besluit DR of DR-lid.</p>
Afweging m.b.t. inhuur (waarom noodzaak tot extern inhuren?)	<p>Ook de weging v.d. alternatieven is onderdeel van de DR-aanvraag. Er is een toets op de aanvraag ingebouwd, door PK, BJZ en Financiën.</p> <p>Een DR-lid besluit over een aanvraag <u>of</u> de DR als geheel, dat laatste indien</p> <ul style="list-style-type: none"> * > 6 maanden inhuur en/of * een mutatie van budgetten nodig is 	<p>+ De waarom-vraag wordt vooral beantwoord in termen van 'anders stagneert het werk', '(nog) geen geschikte capaciteit in huis', 'het is tijdelijk, want project of 'n piekbelasting'.</p> <p>+ Alle inhuurvoorstellen worden nauwgezet formatief, budgettair en juridische getoetst. Doordat daarover vooraf afstemming is met aanvrager, zien we slechts in enkele situaties dat het DR-besluit niet helemaal conform is c.q. aanvullende voorwaarden meegeeft.</p>
Omschrijving behoefte nader gespecificeerd	<p>De 'standaard-inhuur' gebeurt via raamcontracten, waarin de aard van de inhuur in zeer globale termen is omschreven is, alsmede tal van voorwaarden op detailniveau.</p> <p>Er is intern beleid dat inhuurcontracten in principe max. 6 maanden duren, maar dat verlenging mogelijk is. Dat is in de (raam)contracten juridisch vorm gegeven. Binnen de inhuurprocedure is daarvoor het 'afloopformulier' ontwikkeld.</p>	<p>+ Er wordt geen nadere omschrijving van de competenties in de aanvraag opgenomen. Meestal beperkt men zich tot een functienaam of een globale duiding van de rol en de ureninzet en de periode. Dat geldt ook als onderhands wordt aanbesteed. Dat geldt ook voor verlengingen.</p>

SPECIFICATIE		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Specificatie van de behoefte	In de aanvraag wordt geen specificatie gevraagd in termen van functie-eisen e.d.	<p>+ In de feitelijke uitvraag (bij raamcontractanten) wordt vaak wel verder ingezoomd op de functie-eisen, profiel e.d. en dat is soms terug te zien in de (deel-)contracten. Het uitwisselen van specificaties gebeurt –blijkt uit interviews– meestal in de sfeer van telefonisch contact en email-verkeer.</p> <p>+ Er komen heel veel contractverlengingen voor in de vorm van afloopformulieren; daarbij is verdere specificatie geen onderwerp.</p>
Profiel van de externe: competenties, profiel, ervaring, kennis e.d.	Wel in welk organisatieonderdeel de werkzaamheden verricht worden, start- en einddatum, ureninzet en tarief.	
Omschrijving van de inspanning of het beoogde resultaat	Dit is geen expliciet onderwerp in het aanvraagformulier.	

SELECTIE		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Wetgeving en interne inkoopprocedures worden gevolgd	<p>Er is een intern inkoopbeleid, wat o.i. zeer volledig is. Het inkoopbeleid bevat strikte kaders voor de aanbestedings- en inkoopprocedures. In de (raam)contracten, is wetgeving verankerd. Bijstellingen op basis van wijzigingen in wetgeving vinden plaats als dat aan de orde is.</p> <p>Er werd vooral met raamcontracten gewerkt (dat is de standaard) voor 1^{ste} en 2^{de} leveranciers. Dat is a.h.w. de eerste selectie. In uitzonderingssituaties –na goedkeuring DR- kan met onderhandse aanbestedingen gewerkt worden.</p> <p>Zoals genoemd geldt een principe binnen WSHD: de inhuurperiode bedraagt 6 maanden, tenzij en er is (begrensd) verlenging mogelijk. Dat is juridisch zorgvuldig vorm gegeven, zodanig dat geen nieuw selectieproces hoeft worden doorlopen.</p>	<p>+ <i>Afwijkingen van de inkoopkaders worden onderbouwd en ter besluitvorming voorgelegd aan DR. De toets op juiste toepassing van inkoopbeleid en daarmee o.a. van rechtmatigheid wordt nauwgezet uitgevoerd</i></p> <p>+ <i>Bij de aanbesteding van de raamcontracten is nauwgezet binnen de juridische (EU) kaders gehandeld. Dat is terug te vinden in de documentatie van de aanbestedingen.</i></p> <p>+ <i>In de raamcontracten is het inkoopbeleid verwerkt en bij onderhands tot stand gekomen contracten zijn de WSHD-voorwaarden leidend.</i></p> <p>+ <i>De inhuur-procedures zijn van zodanige kwaliteit dat er in de onderzoeksperiode nooit opmerkingen van accountant over zijn geweest.</i></p> <p>+ <i>Toen eind 2013 bij de afloop van de raamcontracten voor ingenieursdiensten, nog een aantal individuele contracten voortgezet moesten worden in de ‘overgang’ naar DAS, is dat juridisch zeer nauwkeurig gebeurd</i></p> <p>+ <i>Het 6 maands-principe wordt ervaren als drempel om niet te lang te vanzelfsprekend in te huren; het levert extra administratieve lasten op.</i></p>
Offertes worden –door meerderen- gewogen (geen één-mans-acties)	<p>Over het algemeen wordt met raamcontracten gewerkt en dragen de raamcontractanten kandidaten voor binnen de afgesproken kaders.</p> <p>Bij onderhandse aanbesteding afhankelijk van enkel- of meervoudige aanbesteding. Dat is in het inkoopbeleid gedefinieerd.</p>	<p>+ <i>In geval van raamcontractanten wordt a.h.w. een ‘bestelling’ gedaan en uit de aangedragen cv’s (soms met referenties) wordt gekozen. Het is niet per situatie te traceren of er op prijs gelet is en of er ‘selectie-gesprekken’ plaatsvonden.</i></p> <p>+ <i>Bureaus leveren nagenoeg altijd kandidaten, omdat bij niet leveren van kandidaten hun raamcontract onder druk staat. Dat kan leiden tot een stapeling van opslagen als via via via kandidaten voorgedragen worden. Daarvan zijn echter geen concrete voorbeelden aangetroffen in de steekproef of anderszins. Het voorbeeld in presentatie tijdens Cie-vergadering (37 →100 euro) zou echter wel op de realiteit daarvan kunnen duiden.</i></p> <p>+ <i>Nauwgezette toets door BJS op juiste aanbestedingsprocedure.</i></p>
Met kandidaten is een gesprek t.b.v. de beste kwaliteit/prijs .	Geen voorschriften dat gesprek gevoerd moet worden hierover.	+ <i>Dit is niet zodanig vastgelegd dat het gemakkelijk te traceren is. Het feit dat P&O op dit moment gesprekstraining geeft voor selectiegesprekken, spreekt voor zich.</i>
Prijsafspraken zijn navolgbaar.	De totstandkoming van het tarief is beschreven in raamcontracten o.b.v. een objectieve redenering in relatie tot opdracht c.q. het (reguliere) functieniveau. Er is speelruimte om te onderhandelen.	<p>+ <i>Soms wordt over tarieven onderhandeld, bijvoorbeeld als er van langdurige verlenging sprake is, blijkt uit gesprekken en uit een enkel dossier.</i></p> <p>+ <i>In geval van onderhandse aanbesteding is de totstandkoming van het tarief niet inzichtelijk voor onderzoekers, maar de indruk is dat het bij deze vorm van aanbesteding vaker primair om de juiste match lijkt te gaan</i></p>

CONTRACT		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Contract is conform offerte	De (deel-) contracten zijn op een raamcontract gebaseerd, daar wordt naar verwezen. Contract bevat de WSHD-voorwaarden en niet die van de opdrachtnemer.	+ (Deel-)contracten bevatten i.d.d. een verwijzing naar een raamcontract. Ze bevatten soms een meer uitgebreide specificatie van de functie dan in het aanvraagformulier. + Inderdaad op deze manier aangetroffen in de steekproef.
Contract is volledig - wat wordt geleverd - looptijd e.d. - prijsafspraken - leveringsvoorwaarden - geschillen protocol - facturatie afspraken	In de raamcontracten zijn de voorwaarden omschreven. De individuele contracten zoomen in op uren per week, doorlooptijd, begin en einddatum, tarief, functienaam en organisatieonderdeel. Soms op specifieke rollen en taken.	+ Contracten bevatten deze aspecten. + Opvallend: de voorwaarden zijn veelal beschreven in termen van ambtelijke arbeidsvoorwaarden e.d. waarop de externe géén aanspraak kan maken.
Contract is legitiem (juiste besluitvorming doorlopen en juist ondertekend)	Contract is gebaseerd op door DR geacordeerde aanvraag. Lijnmanagers vervullen opdrachtgeversrol.	+ Geen uitzonderingen hierop tegen gekomen in steekproef en in interviews
Relevante bescheiden zijn in bezit	VOG, VAR, identiteitsbewijs e.d. worden verzameld in het 'entree-protocol' voor nieuwe medewerkers.	+ Geen check gedaan. Reden: men geeft aan dat dit stevig verankerd is in 'aanpalende' procedure en er geen reden is om te twijfelen aan naleving.

VOORTGANGSBEWAKING		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Te leveren prestaties, doorlooptijd en kosten worden bewaakt.	In sommige raamovereenkomsten worden evaluatie- of beoordelingsmomenten afgesproken. Ook in sommige contracten op basis van onderhandse aanbesteding wordt dit genoemd.	+ Uit de gesprekken blijkt dat dit niet vaak expliciet gebeurt, maar wel soms impliciet. Denk bijvoorbeeld aan de momenten van verlenging. + In de steekproef kwam één situatie naar voren, waarin afscheid werd genomen van iemand die onvoldoende voldeed.
Betaling vindt plaats ná controle prestaties.	Controle facturen o.b.v. 'werkbrieven' en (later) tijdregistratie-systeem (TIM). Controle op volledigheid factuur en overeenstemming gewerkte uren. Betaling o.b.v. ureninzet en niet o.b.v. uitkomst.	+ In de loop van de afgelopen jaren is dit proces steeds verbeterd –problemen waren in beeld- en inmiddels is er een 1 op 1 relatie (waterdicht) tussen tijdregistratie en facturatie.
Er wordt actie ondernomen bij (dreigende) wanprestatie	In het raamcontract is tekst over aansprakelijkheid en geschillen opgenomen; ingeval van individuele contracten idem.	Geen voorbeelden aangetroffen waarin daadwerkelijk actie ondernomen moest worden vanwege wanprestatie.

EVALUATIE		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Opdracht is binnen de afgesproken kaders (resultaat, tijd, geld) uitgevoerd. Dat is gecontroleerd.	Bij afronding is de 'regel' –volgens de raamcontracten- dat er een eindgesprek plaats vindt na afronding contract.	In het dossieronderzoek komt één keer expliciet naar voren dat iemands contract verlengd wordt vanwege uitstekend functioneren. Impliciet mag je verwachten dat goed functioneren bij verlenging altijd aan de orde is. De 6 maanden-regeling is a.h.w. een waarborg steeds opnieuw de afweging 'doorgaan of stoppen' te maken.
Er is een overdrachts-dossier t.b.v. de opdrachtgever.	Overdracht van kennis van externen naar internen is een steeds relevanter thema. PU heeft rol op gebied van kennismanagement in dit verband.	Overdracht van kennis is steeds meer een onderwerp 'aan de voorkant van het inhuur-proces'. Wordt wel besproken, maar nog niet gezien dat het (in contracten) vastgelegd wordt.
Ervaringen inhuur-proces en externen worden vastgelegd.	Hiervoor is geen 'standaard'.	Gezien de voortdurende ontwikkelingen op gebied van inhuur derden, mag geconcludeerd worden dat van ervaringen geleerd wordt.

NIEUWE WERKWIJZE

BEHOEFTE - BEPALING		
Referentieproces	Procedure WSHD (m.n. DAS)	Bevindingen
Probleemanalyse (waarom en waartoe inhuur nodig?)	Zelfde werkwijze als 'OUD' Dit is opgenomen in het aanvraagformulier ter besluitvorming door de DR = het verzoek om te mogen inhuren. Aanvullend wordt ook gevraagd naar: <ul style="list-style-type: none"> . binnen / buiten organieke functies . wel/niet in kader van HWBP . reden inhuur: naar 5 categorieën . aard van verwerving (inkoopmethode) . gewenste omvang en duur . gevraagd tarief Een DR-akkoord is voorwaarde voor het in gang zetten van het inhuurproces.	<p>+ Steeds vaker meerder aanvragen in één formulier, met name door PU. Meer planmatige aanpak dus.</p> <p>+ Motivatie wordt in toenemende mate uitgebreider omschreven, vooral de weging 'zelf doen' of 'laten doen' in relatie tot kennisoverdracht.</p> <p>(Deze ontwikkelingen zijn niet direct aan DAS gekoppeld, maar wel aan de strakkere sturing op inhuur derden.)</p>
Afweging m.b.t. inhuur (waarom noodzaak tot extern inhuren?)	(Zie ook 'OUD') Weging v.d. alternatieven is opgenomen in aanvraagformulier. Er is een toets (van wetgeving en kaders) op aanvraag ingebouwd door P&O, Inkoop en Financiën. Dan een besluit van DR-lid. DR besluit als geheel, indien > 6 maanden inhuur e/o mutatie van budgetten nodig is. Indien DR akkoord: dan vooraankondiging via DAS, 15 dagen vóór definitieve publicatie (Alcatel-termijn)	
Omschrijving behoefte (wat nodig, hoelang en hoeveel?)	DAS schrijft een vooraankondiging 15 dagen voor de formele uitvraag voor. Daarin moet behoefte e.d. al goed omschreven zijn. PK 'helpt' hier nog bij in het kader van een goede implementatie.	Er wordt nauwgezet omschreven wat nodig is en waartoe: taken, resultaten of inspanningen, competenties, ervaring enz.. De hulp van PK borgt dat e.e.a. goed aangeleerd wordt en dat de correcte termijnen en andere voorwaarden nageleefd worden.
Relatie met wettelijke- en beleidskaders.	Aanbestedingswetgeving opgenomen in DAS-structuur, de tijdslijn en standaardteksten. Idem m.b.t. Wet werk en Inkomen i.v.m. verlengingen.	Men kan niet om de richtlijnen en juridisch juiste formuleringen van teksten heen, want die zijn volledig in de geautomatiseerde systematiek geïntegreerd.

SPECIFICATIE		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Specificatie van de behoefte (kwalitatieve eisen en wensen, omvang, duur, tarief)	Het systeem vraagt zeer nauwgezette omschrijvingen. (NB Er lopen nog enkele raamcontracten door. Zie daarvoor 'OUD')	<p>+ Er wordt gespecificeerd omschreven waarvoor iemands inzet gevraagd wordt.</p> <p>Dit kost (nog) relatief veel tijd. Men is over het algemeen niet gewend om zo gericht op inzet en competenties van (extern) personeel te werven.</p> <p>+ Vooraf wordt aangegeven wat de weging van de diverse variabelen is. Bijvoorbeeld: de weging prijs en kwaliteit = 30% : 70%</p> <p>+ Ook wordt vooraf aangegeven waar inschrijvers per definitie aan moeten voldoen (anders knock out). Bijvoorbeeld: tarief kent een ondergrens en een bovengrens. Buiten die grenzen = KO of Diploma HBO. MBO = KO</p>
Profiel van de 'externe' (competenties: ervaring, kennisniveau, vaardigheden, persoonlijkheid)	Het 'voorsorteren' gebeurt deels door inschrijving van kandidaten in DAS per kavel. Het systeem controleert of aan eisen wordt voldaan. Zo niet: dan geen toegang. Specifieke opdrachten: criteria worden nauwgezet geformuleerd en vooraf aan een wegingsfactor gekoppeld. Ook tarief wordt begrensd en is gerelateerd aan kosten vaste functies (eigen uitleentarief).	
Omschrijving van de inspanning of het beoogde resultaat	Inspanning en/of resultaat moet in specificatie DAS beschreven worden.	
Relatie met wettelijke- en beleidskaders.	Intern beleid: alle inhuur moet via DAS (behoudens de genoemde uitzonderingen); bandbreedte tarieven, 6 mnd. Inhuur, mogelijkheid tot verlenging e.d.	Hier kan men niet omheen.

SELECTIE		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Interne inkoop-procedure wordt gevolgd = DAS	Inkoopbeleid is o.i. zeer volledig en actueel. Laatste versie januari 2014. DAS past in dat beleid en is inmiddels de standaard. Het is een openbare markt-plaats met per kavel een pool van 'ingeschrevenen'. Inschrijvers zijn getoetst op globale kwaliteitseisen. Elke aanvraag wordt apart uitgezet binnen een kavel. Uitzonderingen op DAS: lage functies (via detacheringsbureaus is efficiënter), onderhandse aanbesteding voor -management en directiefuncties en raamcontracten die nog niet zijn afgelopen.	+ DAS sluit 100% aan. + Strakke sturing op gebruik DAS. Geen voorbeeld van een uitzondering aangetroffen in steekproef, overige documentatie of gesprekken. + Verlenging tot 2x (conform Wwz) en met een maximum van 2 jaar is contractueel ingebed in DAS. Als men iemand langer zou willen inhuren, kan dit enkel door een nieuwe aanvraag via DAS.
Offertes worden –door meerderen- gewogen (geen één-mans-acties)	DAS controleert op 'niet voldoen' aan criteria en selecteert en weegt de informatie van de afzonderlijke inschrijvers. DAS maakt zelf de ranking o.b.v. meegegeven wegingsfactoren. Motivatie en cv's worden door opdrachtgever –met enkele betrokken medewerkers- beoordeeld.	+Systeem geeft op vooraf bepaalde criteria, die ook bij inschrijver bekend zijn, een 'knock out' bij discrepantie tussen vraag en aanbod. +Motivaties en cv's van de kandidaten die als besten uit de ranking komen worden door meerderen gelezen.
Met kandidaten is een gesprek; de beste kwaliteit/prijs (prijs-onderhandeling)	Met de best gekwalificeerden wordt een gesprek gevoerd.	+ Zoals genoemd maakt het systeem een ranking en daaraan worden bevindingen m.b.t. cv en motivatie toegevoegd. Opdrachtgever bepaalt of dat er met 2, 3 of meer een gesprek wordt gevoerd. NB: PK 'helpt' de functionarissen die gesprekken moeten voeren, want de meesten hebben daar nauwelijks ervaring mee. + Opdrachtgever maakt keuze voor kandidaat o.b.v. gesprekken.
Prijsafspraken zijn navolgbaar.	Het systeem begrenst de speelruimte.	+ Er is geen speelruimte buiten de bandbreedte; ook lage inschrijvers vallen buiten de boot (KO)

CONTRACT		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Contract is conform offerte	Het systeem genereert de overeenkomst en is dus vanzelf "conform"	+ Er is geen andere optie
Contract is volledig - wat wordt geleverd - looptijd e.d. - prijsafspraken - leveringsvoorwaarden - ingeval geschillen - facturatieafspraken - evaluatie	Al deze aspecten staan in de overeenkomst, inclusief de wijze waarop met verlenging omgegaan wordt. Het systeem genereert het contract. In contract is ook opgenomen dat periodiek de inzet geëvalueerd wordt.	+ Contracten bevatten alle relevante aspecten. Er hoeft handmatig weinig ingevuld te worden. + Uit gesprekken blijkt dat m.n. voor projectmatige inzet de 'ureninzet in een periode' afgesproken wordt in het contract i.p.v. formatie omvang per week. Eén concreet voorbeeld gehoord, maar dat betrof een nog niet afgeronde procedure, dus contract niet gezien.
Contract is legitiem (juiste besluitvorming plaats gehad, verantwoordelijke heeft getekend)	DR-besluit gaat aan de uitvraag vooraf, AH is opdrachtgever en tekent. Bij verlenging geldt hetzelfde.	+ Dit gebeurt zo en is goed gedocumenteerd. + Verlengingen o.b.v. DAS-contracten gebeurt met een apart formulier.
Relevante bescheiden zijn verzameld (VAR, VOG, identiteitsbewijs)	Dit gebeurt in het proces 'entree nieuwe werknemer'.	+ Dit proces is bekeken in het kader van de invoering van DAS en ongewijzigd gebleven

VOORTGANGSBEWAKING		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Te leveren prestaties , doorlooptijd en kosten worden bewaakt.	<p>De facturering en urenregistratie zijn gekoppeld. In een aantal contracten is genoemd dat de uren-inzet met project-druk mee beweegt en dat daarover afgestemd wordt.</p> <p>T.b.v. de voortgangsbewaking op managementniveau zijn er inhuur-overzichten.</p> <p>In elk (DAS-)contract is genoemd dat er geëvalueerd wordt.</p>	<p>+ Voortgangsbewaking vindt steeds meer in een bredere context plaats. Projecten en reguliere werkzaamheden worden steeds beter gepland en de bijdrage van de externe (en ook interne medewerker natuurlijk) in het licht van projectrealisatie beoordeeld. Dat heeft niet met DAS maar met strakkere sturing te maken.</p> <p>+ Gebruikers zijn tevreden over overzichten m.b.t. inhuur. Vanuit verschillende systemen wordt info samengebracht. 'Die 'klopt' tegenwoordig als een bus en helpt me bij de bewaking van alle contracten.', zegt een geïnterviewde.</p> <p>+ Algemeen: door aan de voorkant beter te sturen op de kwaliteit van de inzet, de wijze van uren-inzet en de totale duur van de inhuur, worden de voorwaarden gecreëerd voor betere bewaking.</p>
Betaling vindt plaats ná controle prestaties.	Tijdregistratie en facturatie zijn gekoppeld.	+ Dit biedt geen speelruimte om het anders te doen.
Er wordt actie ondernomen bij (dreigende) wanprestatie	In contracten wordt vastgelegd op basis waarvan en op welke termijn contracten eenzijdig opgezegd kunnen worden. Ook worden zaken vastgelegd rondom schade.	+ E.e.a is contractueel goed vastgelegd.
	DAS kan diverse management-overzichten genereren.	+ Op dit moment worden in diverse systemen gegevens vastgelegd en met geïntegreerde overzichten wordt in managementinformatie voorzien. In de toekomst zullen meer gegevens uit DAS geïntegreerd worden. Aan de DR is beloofd vernieuwde kwartaalrapportages te leveren.

EVALUATIE		
Referentieproces	Procedure WSHD	Bevindingen
Opdracht is uitgevoerd binnen de afgesproken kaders .	In contract wordt afgesproken dat periodiek geëvalueerd wordt en dat dit schriftelijk wordt vastgelegd.	+ Nog in ontwikkeling; Implementatie is gepland in voorjaar 2015
Er is een overdrachts-dossier t.b.v. de opdrachtgever.	<p>Beleid en aanpak m.b.t. kennisoverdracht door externen is sterk in ontwikkeling. Kennismanagement is inmiddels binnen PU organisatorisch verankerd. Leertrajecten voor internen, gekoppeld aan externen, vinden in dat verband inmiddels ook plaats.</p> <p>(Het onderwerp 'overdracht van kennis' door externen, staat los van de DAS-systematiek, maar past wel in doelstelling van de organisatieontwikkeling en zou een plek kunnen krijgen in de formele afspraken met extern personeel.)</p>	<p>+ De uitwisseling van kennis t is organisatie-breed in ontwikkeling.</p> <p>+ In opdrachten waar dat aan de orde is, worden soms al afspraken gemaakt met externen, om een deel van hun inzet te besteden aan kennisoverdracht. Die afspraken worden nog niet in de contracten gezet, maar anderszins afgesproken, wordt in gesprekken aangegeven.</p> <p>+ Het voornemen is om het project rondom het KIER-besluit, maximaal door interne mensen uit te laten voeren, om de kennis binnenshuis te houden.</p> <p>+ Tenslotte is het opzetten van een een Aquademie in voorbereiding, waarbij het idee is dat ook externen kennis in gaan brengen.</p>
Conclusies m.b.t. het inhuurproces en ervaringen met 'externen' vast leggen.	---	+ De invoering van DAS en de ervaringen ermee worden gevolgd door PK. Er vinden aanpassingen plaats indien daar aanleiding voor is.

- Emil Benda, afdelingshoofd P&K
- Vincent Bergsma, afdelingshoofd Financiën
- Erik Hoffmann, waarnemend concerncontroller
- Nicole Jongeleen, secretariael medewerker P&K (beheer en ondersteuning DAS)
- Hans Kooijman , projectmanager binnen PU
- Kees Stoutjesdijk, beleidsmedewerker P&K
- Ilse Ramler, afdelingshoofd PU
- Daniëlle Verburg, afdelingshoofd BJZ/Inkoop

Bijlage D

LIJST BESCHIKBAAR GESTELDE DOCUMENTEN

Beleidsmatig

- Evaluatie aanbesteding “Inhuur tijdelijk personeel t.b.v. ingenieursdiensten WSHD 2009” (12-03-2010)
- Nota “Inhuur 2011 en verder” (april 2012)
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid WSHD (januari 2014)
- Presentatie “Investeren in de toekomst deel II” (02-02-2014)
- Nota “Investeren in de toekomst deel II” t.b.v. verenigde Vergadering (27-03-2014)
- Basisopzet “Invoering WSHD Aquademie” (oktober 2014)

Cijfermatig

- Diverse (gevraagde) overzichten (2012, 2013 en 2014) m.b.t.
 - Urenoverzicht vaste medewerkers / extern personeel
 - Gerealiseerde budgetten vast personeel
 - Geplande en gerealiseerde budgetten Inhuur Derden en dekking daarvoor
- Begrotingen 2012, 2013 en 2014 m.b.t. Inhuur Derden
- Presentatie over Inhuur Derden t.b.v. cie MBH (12-11-2014)
- Verslag van vergadering cie MBH (12-11-2014)

Organisatorisch

- Rapportage KplusV organisatieonderzoek (26 mei 2011)
- Memo “Organisatie van de uitvoering van het HWBP-2 programma” (09-09-2014)

Inhuurproces

- Procedure voor aanvragen Inhuur Derden (versie 10-01-2013)
- Samengestelde aanvraag verlenging inhuur door PU (27 november 2013)
- Procesbeschrijving “Inhuur medewerkers en diensten m.b.v. DAS” (17 juni 2014) aangevuld met :
 - Specificaties aanvraag
 - Formulier verlenging inhuur juli 2014
 - Tarievenblad
 - Questions & Answers (ter ondersteuning implementatie DAS)
 - Handleiding gesprekken voeren
- Notitie “Uurtarieven inhuur personeel” (peildatum juli 2014)
- Evaluatie (implementatie) DAS (30-09-2014)
- Presentatie over Inhuur Derden t.b.v. cie MBH (12-11-2014)
- Verslag van vergadering cie MBH (12-11-2014)

T.b.v. het dossieronderzoek

Aan de steekproef gerelateerde

- Aanvraagformulieren inhuur periode 2012- juli 2014
- Aanvraagformulieren inhuur periode juli 2014 – medio november 2014
- Afloopformulieren t.b.v. verlenging
- Individuele contracten: vóór juli 2014 en ná juli 2014
- Raamcontracten ingenieurs- en detacheringsbureaus
- Implementatie jaarplan PU (18-12-2013)

Steekproef uit dossiers		2012 30 registraties inhuur steekproef 5	2013 69 registraties inhuur steekproef 7	2014 tot 30/6 75 registraties inhuur steekproef 8	2014 vanaf 1/7 17 afgeronde registraties steekproef 2
HBPW					
	Ja HBPW	12 3	37 4	35 4	1
	Nee HBPW	11 1	27 3	39 4	1
	Onbekend	7 1	5 0	1 0	
Verlenging contract					
	0 x	3 0	21 3	20 2	2
	1x	3 1	11 1	26 4	
	2x	11 2	23 1	19 1	
	3x	12 1	13 2	9 1	
	4x	1 1	1 0	1 0	
Tarief					
	> 120 euro / uur	12 3	21 3	22 3	
	80 – 120 euro / uur	10 2	29 2	40 4	2
	< 80 euro / uur	7 0	15 0	9 1	
	Onbekend	1 0	4 2	4 0	
Reden inhuur					
	Ziekte	1 0	5 1	6 0	
	Vacature	11 2	7 1	9 1	
	Project	2 1	17 1	15 2	2
	Extra werk	10 1	30 2	33 4	
	Specifieke kennis	5 1	9 2	11 1	
	onbekend	1 0	1 0	1 0	
Omvang uren per week					
	> 32 uur (vanaf 32)	20 1	36 6	36 5	2
	20 uur t/m 31 uur	4 1	11 1	14 1	
	< 20 uur	2 0	6 0	10 1	
	Onbekend	4 3	16 0	15 1	