

Ondersteuning van buiten (werktitel)

Onderzoek naar de doeltreffendheid van externe inhuur door gemeenten Medemblik en Opmeer

Versie 23 mei 2024

1 Inleiding

In de afgelopen jaren huurden overheden, waaronder gemeenten, steeds vaker extern personeel in. Het A&O fonds gemeenten, dat jaarlijks met een monitor de personele ontwikkelingen volgt, schat in dat gemeenten vorig jaar 18,1 procent van hun personeelsbudget besteedden aan de inhuur van extern personeel. Het betreffen mensen die op detacherings- of uitzendbasis werken of op zelfstandige basis (als zzp'er) worden ingehuurd¹. Het is een ontwikkeling die vooral wordt gedreven door de moeite die gemeenten hebben om voor bepaalde functies geschikt personeel te vinden, en de wens om diensten snel te kunnen op- en afschalen.

Er wordt verschillend naar deze ontwikkeling gekeken. De cao-partijen vinden het ongewenst en dringen aan op maatregelen om het aantal externen terug te dringen², tegelijk worden door gemeenten zelf ook voordelen gezien. Het aantal gemeenten dat ernaar streeft om externe inhuur terug te dringen, is de afgelopen jaren daardoor zelfs afgenomen. In 2020 was dit 70 procent van de gemeenten, in 2021 56 procent en in 2023 ligt dit percentage op 50 procent³.

Hoe de gemeenten Medemblik en Opmeer zich tot deze landelijke ontwikkeling en discussie verhouden is niet duidelijk. Ook is onbekend op welke schaal en op welke terreinen beide gemeenten gebruik maken van externe krachten en wat dat doet met de doeltreffendheid van de gemeentelijke organisatie. Enkele van deze vragen zijn in een vergadering van de Gemeenteraad van Opmeer naar voren gebracht en zijn voor de rekenkamer aanleiding geweest om dit onderzoeksplan op te stellen

2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek gaat de rekenkamer na hoe externe inhuur zich de afgelopen jaren binnen de gemeenten Medemblik en Opmeer heeft ontwikkeld. We gaan na in hoeverre deze ontwikkeling gemotiveerd is (gestoeld op beleid) en wat het doet met de kosten en doeltreffendheid van de gemeentelijke organisatie. Ook gaat zij na in hoeverre de inhuur verloopt volgens het (eventuele) beleid en de voorgeschreven inkoopprocessen.

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Hoe kijken de gemeenten Medemblik en Opmeer aan tegen externe inhuur? Is er beleid over opgesteld? Wat houdt dat beleid in?
- Op welke schaal wordt door de gemeenten Medemblik en Opmeer extern ingehuurd? Welke afdelingen huren externen in, ten behoeve van welke functies doen zij dat, hoeveel mensen hebben zij de afgelopen jaren ingehuurd, voor hoeveel uur en wat kostte dat?

¹ A&O Fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2023.

² Bekkers, H., Payrollers over vier jaar niet meer welkom bij gemeenten, Binnenlands Bestuur (22 november 2023).

³ A&O Fonds Gemeenten, Personeelsmonitor Gemeenten 2023.

- Wat zijn de motieven om externe menskracht in te huren? In hoeverre is externe inhuur een noodgreep, in hoeverre worden met externe inhuur juist voordelen behaald? Tot op welke hoogte wordt externe inhuur als wenselijk gezien?
- Hoe verloopt het inhuurproces? Gaat dat volgens het beleid en de inkoopregels?
- Wat zijn de inhoudelijke ervaringen binnen de afdelingen waar externen werken? Wat doet het met de kwaliteit van het werk? In hoeverre blijven kennis, ervaring en vaardigheden behouden voor de organisatie? Wat doet het met de continuïteit van de dienstverlening?

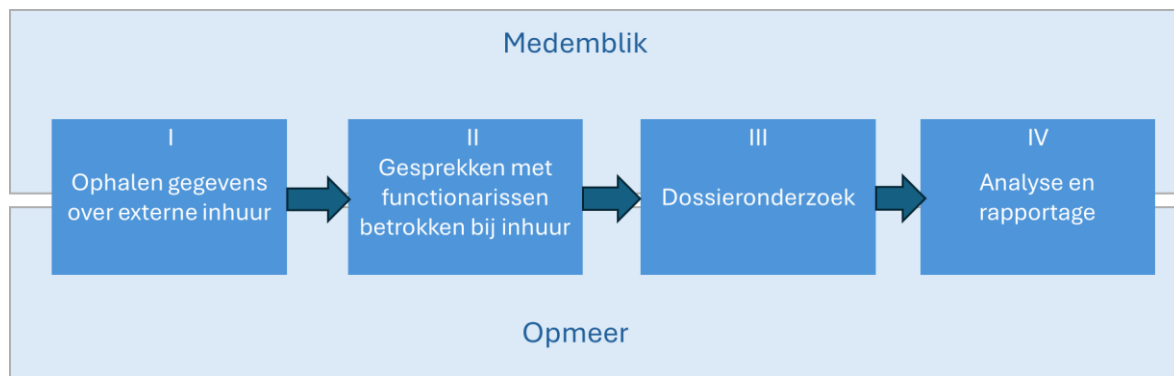
3 Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek wordt alleen de externe inhuur betrokken bij de afdelingen die direct onder de gemeenten vallen. Afdelingen of taken die zijn uitbesteed of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling vallen buiten dit onderzoek. Zo wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op externe inhuur ten behoeve van de uitvoering van de Participatiewet en de Jeugdzorg, omdat Medemblik en Opmeer dat hebben ondergebracht bij respectievelijk de gemeenschappelijke regeling 'Werksaam Westfriesland' en de regionale inkooporganisatie 'Zorg in de regio Westfriesland'.

Verder blijft uitwisseling van personeel tussen gemeenten buiten beschouwing als ook de uitwisseling van personeel tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen die achtereenvolgens in beide gemeenten worden uitgevoerd.



I Ophalen gegevens over externe inhuur

Om een beeld te krijgen van omvang en ontwikkeling worden allereerst cijfers opgevraagd bij de concerncontrollers van beide gemeenten. Met de concerncontrollers bespreken we de mogelijkheid om per dienst en functietype een overzicht te krijgen en de mogelijkheid om cijfers over meerdere jaren te ontvangen.

II Gesprekken met functionarissen die direct bij inhuur betrokken zijn

HRM: Bij de HRM-afdeling gaan we na of de gemeenten beleid hebben met betrekking tot externe inhuur. Wat zijn in het kader van dit beleid de geëigende motieven om gebruik te maken van externe krachten. Zijn er afwegingskaders aan de hand waarvan managers/teamleiders moeten beslissen om externe mensen in te huren?

Inkoopadviseur: In een gesprek met de medewerker die verantwoordelijk is voor de inkoop gaan we na welke regels en processen er zijn met betrekking tot de inhuur van personeel.

Managers/teamleiders: We spreken met managers en teamleiders bij gemeentelijke afdelingen die veel gebruik maken van externe menskracht. Bij de selectie van deze managers/teamleiders letten we erop dat het mensen zijn die verantwoordelijk zijn voor de inhuur op hun afdeling. We spreken met mensen die in de praktijk beslissen of een functie moet worden ingevuld door een externe. In de gesprekken wordt ingegaan op:

- De reden waarom externe krachten worden ingehuurd
- Bekendheid met, en naleving van processen waarlangs externen moeten worden ingehuurd.
- Ervaringen met de inzet van externen. We gaan in op de kans dat de gemeente noodzakelijke kennis en ervaring niet goed vasthoudt, ontregeling van dienstverlening door personeelwisselingen, de moeite die het kost om steeds opnieuw mensen in te werken, risico's m.b.t. beschermen van gevoelige gegevens, gemak waarmee externe kunnen worden aangestuurd en het draagvlak onder eigen medewerkers.

We spreken in beide gemeenten met 5 managers/teamleiders. Voor beide gemeenten spreken we met managers en teamleiders van vergelijkbare teams/afdelingen, dit doen we ten behoeve van de vergelijkbaarheid. We betrekken in ons onderzoek zowel afdelingen die een functie hebben in de bedrijfsvoering als afdelingen die belast zijn met de uitvoering van dienstverlening. Onderstaande tabel geeft een voorbeeld van teams/afdelingen die we betrekken.

Tabel 1: voorbeeld van afdelingen die betrokken kunnen worden in het onderzoek

Afdelingen/teams	Medemblik	Opmeer
Publieks- en burgerzaken	X	X
Wmo/sociaal	X	X
Omgevingszaken	X	X
Informatiemanagement	X	X
Communicatie, webredactie	X	X

III Dossieronderzoek

In aanvulling op de gesprekken met de managers/teamleiders van de afdelingen wordt dossieronderzoek uitgevoerd. We bekijken de dossiers zoals die door de afdeling inkoop worden bijgehouden. De dossiers moeten inzicht geven in hoe het inhuurproces feitelijk verloopt.

- Hoe is het proces verlopen?
- Op wat voor manier is ingehuurd? (payrol, uitzendbasis, detachingsbasis, direct zonder bemiddelaar)
- Gebeurde de inhuur in het kader van een raamovereenkomst/aanbesteding?
- Hoe is het besluit tot inhuur onderbouwd/gemotiveerd?
- Hoe lang duurde de inhuur. In hoeverre was dat voorzien?

- Is de inhuur verlopen volgens de voorwaarden en afspraken die vooraf zijn gemaakt?

Afhankelijk van het gemak waarmee de dossiers kunnen worden opgevraagd en begrepen, vragen wij ondersteuning bij de uitvoering van dit onderdeel. Het is denkbaar dat we ons bij het dossieronderzoek laten ondersteunen door iemand die bekend is met het systeem en dossiers snel kan ophalen en mogelijk ook toelichting kan geven op de inhoud ervan.

IV Analyse en rapportage

Van ieder gesprek dat in het kader van dit onderzoek wordt gehouden, wordt een verslag gemaakt dat wordt teruggelegd aan de gesprekspartner. Eventueel commentaar op het verslag wordt opgenomen in het uiteindelijke definitieve verslag. De verslagen worden uiteindelijk samengebracht in één digitaal document. Dit document wordt tijdens de analysefase geordend op thema. Per thema worden bevindingen bij elkaar gezet. Bekeken wordt op welke onderdelen observaties van respondenten overeenkomen en op welke onderdelen juist verschillen. Wanneer verschillen blijken, wordt nagegaan hoe die kunnen worden verklaard.

De rapportage van de dossieranalyse gebeurt aan de hand van een formulier/itemlijst. Aan de hand van de vooraf vastgestelde items wordt per dossiers een aantal zaken vastgelegd.

De bevindingen worden uiteindelijk samengebracht in een eindrapport. Het rapport bevat zowel de bevindingen van Medemblik als Opmeer. De structuur van het rapport wordt zo gekozen dat beide gemeenten van elkaar te onderscheiden zijn. Bij de rapportage wordt verder gelet op het volgende:

- Structuur: de lezer moet snel zijn weg kunnen vinden in het rapport.
- Relevantie: de rapportage beperkt zich tot bevindingen die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.
- Leesbaarheid: het rapport is op een toegankelijke manier geschreven, ook voor mensen buiten de gemeentelijke organisatie. We streven naar een bondig rapport van hooguit 40 bladzijden.
- Doelgroep: als doelgroep worden in de eerste plaats de bestuurders en leden van beide gemeenteraden aangehouden. Op basis van het rapport moeten zij zich snel een beeld kunnen worden van de doeltreffendheid van de externe inhuur en de eventuele stappen die gezet kunnen worden omdat te verbeteren.

Tijdens de analyse- en rapportagefase wordt met de rekenkamer besproken hoe het rapport eruit moet komen te zien. Er zullen daarbij enkele aansprekende rapporten van andere rekenkamers naast elkaar worden gelegd, om te zien welke vorm het beste bij onze rekenkamer en dit onderzoek past.

5 Planning

Het onderzoek wordt in de zomer en het najaar van 2024 uitgevoerd. Uitgangspunt is dat het eindrapport van het onderzoek vóór het einde van het jaar voor de bestuurlijke reactie aan de colleges van B&W wordt aangeboden. Deze planning is haalbaar wanneer voor de zomervakantie (juli) met het onderzoek wordt gestart. In onderstaande tabel is de planning per week uitgewerkt.

Het onderzoek wordt door de rekenkamer zelf uitgevoerd.

Tabel 2: planning van het onderzoek

	juni				juli					augustus					september					oktober					november				december		
weeknummer	23	24	25	26	27	28	29	30	31	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	
Voorbereiding																															
Bespreken conceptvoorstel																															
Definitief maken voorstel																															
Aankondiging onderzoek																															
Veldwerk																															
Interviews bij bedrijfsvoering																															
Interviews bij HRM																															
Interviews bij inkoop																															
Interviews bij afdelingen																															
Dossieronderzoek																															
Rapportage																															
Analyse en rapportage																															
Concept bespreken met RK																															
Bijstellen rapport																															
Klaar voor ambtelijk wederhoor																															
Verwerken ambtelijk comm.																															
Klaar voor bestuurlijke reactie																															
Publicatie rapport																															