

Externe inhuur provincie Noord-Brabant
Bestuurlijk rapport

31 mei 2016

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvragen, afbakening en aanpak	4
2	Conclusies en aanbevelingen, reactie Gedeputeerde Staten, nawoord Zuidelijke Rekenkamer	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Conclusies	6
2.3	Aanbevelingen	9
2.4	Reactie Gedeputeerde Staten	10
2.5	Nawoord rekenkamer	12
3	Bevindingen	12
3.1	Kaders voor sturing op externe inhuur	13
3.2	Beheersing	15
3.3	Verantwoording	18

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

Provinciale Staten stellen geregeld vragen aan Gedeputeerde Staten over de inhuur van externen en over de relatie tussen inhuur en de formatieve omvang van de provinciale organisatie. In reactie daarop informeren GS op verschillende momenten PS over dit onderwerp, in aanvulling op de informatie in reguliere planning- en controldocumenten. In het bestuursakkoord 2011-2015 'Tien voor Brabant' is afgesproken dat de omvang van de externe inhuur onder het niveau van 2010 blijft (€ 16,5 miljoen). Vanwege een taakstelling op inkoop/inhuur van € 1 miljoen is dit bedrag voor 2014 bijgesteld naar € 15,5 miljoen.

De provincie heeft ter voorbereiding op de bestuursperiode 2015-2019 aangekondigd dat zij bezig is met de ontwikkeling van een nieuwe systematiek om te sturen op de inzet van personele capaciteit voor de uitvoering van provinciale taken en opgaven. Op 1 april 2016 is de provincie in het kader van het 'opgavegestuurd netwerkend werken' officieel van start gegaan met deze nieuwe bedrijfsstrategie. Onderdeel daarvan is het scheiden van het sturen op de ontwikkeling van de medewerkers en het sturen op het realiseren van de opgaven voor de provincie Noord-Brabant. *“Op basis van de kernrollen, de organisatievisie en de belangrijkste veranderopgaven (o.a. een krimpopgave) is de bedrijfsstrategie dat de provincie Noord-Brabant een flexibele, ondernemende, effectieve en efficiënte (compacte) organisatie wil zijn die goed kan inspelen op veranderende omstandigheden en wisselende rollen en taken”*, zo schrijft de provincie.

De werkzaamheden en taken kunnen uitgevoerd worden door:

1. medewerkers van de provinciale organisatie
2. extern ingehuurde medewerkers
3. inkoop van diensten/producten op basis van een specifieke vraag
4. uitbesteding van een bedrijfsfunctie
 - a. met andere overheden in het netwerk Brabant en/of
 - b. aan marktpartijen.

Een onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar de inzet van externen kan aandachtspunten opleveren die meegenomen kunnen worden bij de organisatieontwikkelingen die in deze nieuwe bestuursperiode zijn ingezet.

1.2 Onderzoeksvragen, afbakening en aanpak

Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze van sturing op de inhuur van externen, de omvang van en de verantwoording over inhuur van externen zoals deze zich in de bestuursperiode 2011-2015 hebben gemanifesteerd.

Daarmee beoogt de rekenkamer aandachtspunten te destilleren voor de doorontwikkeling van het beleid op dit terrein.

De volgende onderzoeksvragen vormen daarbij het uitgangspunt:

1. Wat is de visie op en wat zijn de uitgangspunten van het beleid voor externe inhuur? Hoe verhouden visie en uitgangspunten zich tot het algemene personeelsbeleid?
2. Hoe is het beleid voor externe inhuur in de bestuursperiode 2011-2015 uitgevoerd?
3. Wat was de omvang van de externe inhuur in de bestuursperiode 2011-2015?
4. In hoeverre zijn Provinciale Staten geïnformeerd over de omvang van de externe inhuur in de bestuursperiode 2011-2015, in hoeverre komt dit overeen met wat werd beoogd en is deze informatie bruikbaar voor de kaderstellende en controlerende taak van Provinciale Staten?
5. Welke aandachtspunten kunnen naar aanleiding van het rekenkameronderzoek worden geformuleerd voor de doorontwikkeling van het beleid op dit terrein?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer zich gericht op de bestuursperiode 2011-2015. Beleidsuitgangspunten uit de daaraan voorafgaande bestuursperiode die nog golden of die van invloed waren op de ontwikkelingen, heeft de rekenkamer ook in het onderzoek betrokken. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gegevens verzameld via gesprekken en documenten- en data-analyse.

Voor het beoordelen van de inhuur van externen, met name de sturing in relatie tot het personeelsbeleid, de sturing op de beheersing van het inhuurproces en de verantwoording over de inhuur, hanteert de rekenkamer uitgangspunten uit relevante provinciale beleidsdocumenten en algemeen aanvaarde uitgangspunten voor sturing en voor beleids- en verantwoordingsinformatie.

Een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksresultaten hebben we opgenomen in ons rapport van bevindingen. Dit kunt u lezen op de website van de rekenkamer www.zuidelijkerekenkamer.nl.

2 Conclusies en aanbevelingen, reactie Gedeputeerde Staten, nawoord Zuidelijke Rekenkamer

2.1 Inleiding

In alle bestuurslagen wordt van tijd tot tijd een beroep gedaan op de inzet en deskundigheid van personen buiten de eigen organisaties. Voor zowel de provincies als de rijksoverheid als de gemeenten is het beheersen van de inzet van externen een belangrijk thema binnen de bedrijfsvoering.

De rol en de taak van de (provinciale) overheid veranderen door de jaren heen. Dat heeft ook gevolgen voor de manier waarop de provincie haar werk kan en moet doen. In de provincie Noord-Brabant gaan hoge ambities samen met een krimpopgave voor de organisatie. De komende jaren zet Noord-Brabant daarom in op opgavegestuurd werken. Deze manier van werken in netwerken vereist een hoge mate van flexibiliteit. Er kan spanning optreden tussen de daarvoor gewenste nieuwe flexibiliteit enerzijds en universele vereisten voor goed bestuur anderzijds, zoals transparantie en het afleggen van verantwoording. Hoe hiermee om te gaan, is een voortdurende zoektocht. Met ons onderzoek willen we bijdragen aan deze zoektocht, die in 2016 een nieuwe fase in gaat.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek de afgelopen bestuursperiode beoordeeld, waarin voor de sturing op de inzet van externen een financiële norm is gesteld. In de huidige bestuursperiode is die norm losgelaten en is de sturing en beheersing meer ingebouwd in de ‘reguliere’ manier van werken met budgetten, waarbij de relatie met het behalen van de opgaven nadrukkelijker is gelegd. We beschouwen deze ontwikkeling als een logische stap in het verder zoeken naar een effectieve en efficiënte manier voor de sturing op en beheersing van de inzet van eigen en extern personeel.

In onderstaande conclusies hanteren we de definities van de provincie Noord-Brabant voor de inzet van externen en het onderscheid daarbij tussen *inhuur van arbeidscapaciteit* en *uitbesteding van werk*. Bij uitbesteding van werk gaat het om het laten leveren van een vastgesteld(e) dienst of resultaat, zoals het leveren van een bestek, het doen van een onderzoek of het leveren van een rapport. In deze gevallen wordt ook wel gesproken over *inkoop van een dienst*. Onder uitbesteding van werk valt ook *outsourcing*, waarbij een pakket van werkzaamheden is overgeheveld naar een externe partij, bijvoorbeeld catering of schoonmaak.

2.2 Conclusies

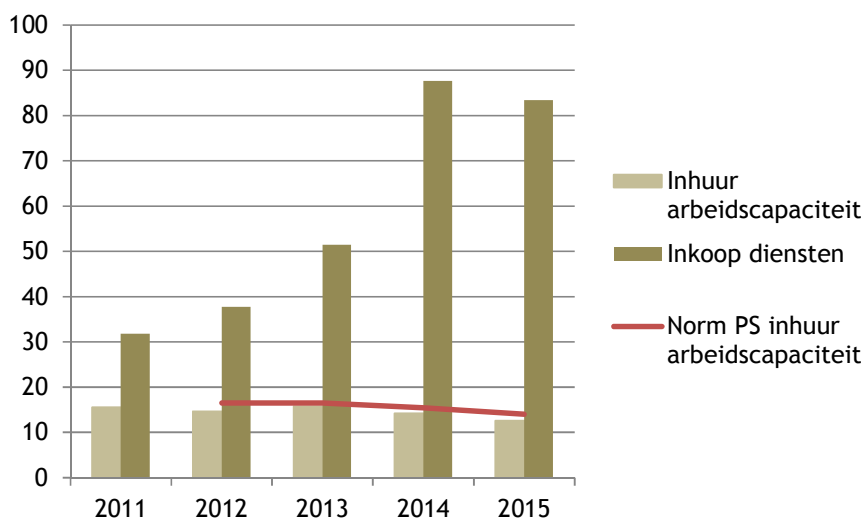
Over de periode 2011-2015: verschillen tussen inhuren en inkopen

Het onderscheid tussen de *inhuur van arbeidscapaciteit* en de *uitbesteding van werk* is een in opzet werkbare indeling om te kunnen sturen en om verantwoording te kunnen afleggen. Maar omdat de bestelprocedure van de provincie in veel gevallen

niet wordt gevolgd bij het inschakelen van externen, wordt niet geregistreerd of de kosten die voortvloeien uit een bestelling betrekking hebben op de inhuur van arbeidscapaciteit of op de inkoop van een dienst.

Volgens de gegevens die ontleend zijn aan de financiële administratie zijn de kosten voor *inhuur arbeidscapaciteit* over de jaren 2011-2014 onder de norm gebleven. De gegevens over de kosten van *inkoop van diensten* laten zien dat deze kosten in de periode 2011-2015 sterk zijn toegenomen. Zie figuur 1. Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten niet over deze stijging geïnformeerd en de oorzaken van deze stijging niet toegelicht.

Figuur 1: Omvang inhuur en inkoop 2011-2015, afgezet tegen norm van PS voor inhuur (bedragen x € 1.000.000)



Bron: Zuidelijke Rekenkamer, op basis van gegevens financiële administratie provincie Noord-Brabant.

Rol Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben bij de kaderstelling geen relatie gelegd tussen de inhuur van arbeidscapaciteit en de omvang van de inkoop van diensten. Ook hebben zij daar geen informatie over gevraagd. Met het sturen op de totale omvang van kosten van inhuur arbeidscapaciteit hebben Provinciale Staten niet gestuurd op de kwaliteit van de inzet van externen (en eigen personeel).

Met het oog op de periode 2015-2019: op zoek naar nieuwe uitgangspunten

Met het Bestuursakkoord Beweging in Brabant voor de periode 2015-2019 heeft de provincie een organisatieontwikkeling ingezet, inclusief een verdere afbouw van de formatieomvang. Dit heeft gevolgen voor de sturing op de inzet van externen en vraagt om een herijking van de sturing door PS op de kosten van externen.

Vanaf 2016 wordt gewerkt met één organisatiekostenbudget (per begrotingsprogramma vormen de personeelskosten en programmagelden voor

organisatiekosten één budget). Per 1 april 2016 is het opgavegestuurd werken van start gegaan. Ter uitwerking hiervan wordt de benodigde capaciteit gekoppeld aan opgaven. Met één organisatiekostenbudget beogen GS samenhang te brengen in de sturing op kwaliteit en kosten. Terwijl het organisatiekostenbudget al is ingevoerd en het opgavegestuurd werken is gestart, is de provincie nog bezig met het ontwikkelen van een strategisch personeelsbeleid. Vaststelling daarvan is voorzien eind 2016. Hierdoor ontbreekt vooralsnog een kader voor het strategisch inzetten van eigen personeel en externen.

De uitvoering van taken of opgaven vergt dat er in de organisatie een bepaalde kwaliteit en capaciteit aanwezig is. De provincie spreekt de wens uit voor een kleine organisatie met een flexibele schil. De *sourcing* strategie van de provincie bevat uitgangspunten voor de inzet van capaciteit bij de provincie Noord-Brabant als netwerkende overheid. Hierin wordt gesproken over een dalcapaciteit. Bij de uitwerkingen van de opgavegestuurde organisatie en het capaciteitsmanagement is echter nog niet voorzien in uitgangspunten voor het bepalen van de capaciteit en de kwaliteit die minimaal aanwezig moeten zijn om de opgaven uit te kunnen voeren met een mix van eigen personeel en inzet van externen.

Een belangrijk punt dat nog geen enkele uitwerking heeft gehad en ook nog niet voorzien is bij het opgavegestuurde werken, is een analyse van welke kwaliteiten er bij leidinggevenden en medewerkers nodig zijn om externen in te zetten voor het uitvoeren van werkzaamheden of het leveren van producten. Een risico is bijvoorbeeld dat er steeds specifieke deskundigheid wordt ingehuurd en er binnen de organisatie onvoldoende deskundigheid in huis is om de juiste kwalificaties bij de uitvraag aan te geven en om te beoordelen of de uitvoering aan te stellen normen voldoet.

Voor de bestuursperiode is een efficiëncybesparing ingezet van € 18 miljoen en een structurele besparing van € 8,5 miljoen. Zoals in 2013 en 2014 al is gebleken, legt een krimpopgave een grote druk op inhuur van externen. Het steeds verder afslanken van de organisatie brengt steeds grotere risico's met zich mee voor de invulling van de functies op het benodigde kwaliteitsniveau. Daarnaast zullen er, net zoals in 2013 en 2014, eerst tijdelijke oplossingen komen voor verschillende functies die structureel moeten worden ingevuld. Het grootste risico van deze hele operatie is dat de organisatie teveel inlevert aan kwaliteit en kennis. PS hebben nog niet aan GS verzocht aan te geven hoe GS dit risico beheersen. GS en PS hebben nog geen afspraken gemaakt over de wijze waarop GS verantwoording afleggen over dit proces.

Voor individuele inhuurtrajecten houdt het niet-toepassen van de bestelprocedure in dat de verplichte advisering door team Inkoop en marktrelaties niet plaatsvindt en dat niet zichtbaar is of vooraf toestemming is gevraagd aan de budgethouder. De beheersing van het inhuur/inkoopproces dient op dit punt verbeterd te worden. De inmiddels ingezette verbeteringen zijn niet gebaseerd op een analyse van de oorzaken van het niet toepassen van de bestelprocedure. Bij de ingezette

verbeteringen is nog geen sanctie verbonden aan het niet doorlopen van de bestelprocedure en nog geen actie ingezet voor het sturen van leidinggevendenden op het doorlopen van de procedure.

2.3 Aanbevelingen

De provinciale organisatie heeft gekozen voor opgavegestuurd werken in netwerken. De gevolgen hiervan voor de sturing binnen de provincie moeten deels nog uitgewerkt worden. Zo kan een nadruk op randvoorwaarden verschuiven naar een nadruk op resultaten. Naast het presteren van de provincie blijft echter het functioneren van belang: de provincie die netwerkend werkt en responsief is, én die de beoogde doelen haalt en rechtmatig is.

We bevelen Provinciale Staten aan om een discussie ten principale te voeren over de wijze van sturing op de uitvoering door de provinciale organisatie. Provinciale Staten zouden hun sturing kunnen inzetten vanuit het perspectief van de beoogde maatschappelijke effecten. Daarbij zouden zij de kwaliteit van te behalen resultaten als uitgangspunt kunnen nemen en daar normen over kunnen formuleren. GS verantwoorden zich dan over het behalen van de resultaten. Omdat PS normen hebben geformuleerd voor de kwaliteit, zullen GS ervoor moeten zorgen dat de organisatie in staat is om de kwaliteit te leveren.

Sturing op uitsluitend financiële normen kan juist contraproductief werken. In de uitvoering zou dan de nadruk eenzijdig komen te liggen op het steeds verder aanscherpen van de beheers- en controlsystemen. De beoogde resultaten raken dan mogelijk uit zicht.

We bevelen GS aan om ervoor te zorgen dat over een langere periode gegevens worden verzameld over de kwaliteiten en deskundigheden die worden ingehuurd. Deze gegevens kunnen vervolgens worden geanalyseerd in relatie tot de in de organisatie aanwezige kwaliteiten en deskundigheden, in het licht van de provinciale opgaven. Zo kunnen GS komen tot meer inzicht over de minimale dalcapaciteit en -kwaliteit die vereist zijn voor het uitvoeren van de opgaven.

GS hebben vanaf 2010 jaarlijks vooraf een raming gemaakt van de kosten voor inhuur arbeidscapaciteit per cluster en de realisatie daar maandelijks tegen afgezet. De directie heeft geen vragen gesteld bij de mate van betrouwbaarheid van de gegevens over de realisatie. We bevelen GS aan om ervoor zorg te dragen dat de leiding zich vergewist van betrouwbaarheid van de gegevens die gebruikt worden om te monitoren en bij te sturen.

Bij de raming van de middelen voor een programma is een organisatiekostenbudget toegevoegd. Dit budget bestaat uit een raming van een deel van het P-budget en andere middelen voor de organisatiekosten voor de uitvoering van het betrokken programma. De kosten van inhuur van arbeidscapaciteit voor de uitvoering van een programma komen daarmee beide ten laste van het organisatiekostenbudget van dat programma. Hiermee wordt niet meer specifiek op de omvang van de totale kosten

voor inhuur arbeidscapaciteit gestuurd, maar op de inzet van de totale organisatiekosten voor een specifiek programma. Deze keuze is vanuit sturingsoogpunt te verdedigen. Wij bevelen GS aan om de inhuur van arbeidscapaciteit en de inkoop van diensten wel te blijven monitoren. De gegevens hiervoor kunnen, ook bij het werken met een organisatiekostenbudget, uit het financiële systeem worden gehaald. Zo kunnen GS zicht blijven houden op de kosten voor de inzet van externen.

2.4 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 24 mei hebben GS de bestuurlijke reactie op het onderzoek vastgesteld. In deze bestuurlijke reactie wordt het volgende gemeld:

“Op 2 mei ontvingen wij het concept rapport betreffende het onderzoek Externe inhuur provincie Noord-Brabant. U bood ons daarbij de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in het concept rapport.

Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor de inhoud van dit rapport en de timing daarvan. Zoals u zelf al aangeeft “kan dit onderzoek aandachtspunten opleveren die meegenomen kunnen worden bij de organisatieontwikkelingen die in deze nieuwe bestuursperiode zijn ingezet.”.

Zoals u terecht constateert hebben wij een aantal organisatieontwikkelingen in gang gezet. Centraal hierbij staat de beweging naar een opgavegestuurde organisatie. Als eerste stappen in deze beweging hebben wij in de begroting 2016 invulling gegeven aan het werken met één organisatiekostenbudget en is per 1 april 2016 het opgavegestuurd werken van start gegaan. Geplande vervolgstappen zijn onder meer dat zowel kwalitatief als kwantitatief inzichtelijk wordt gemaakt welke capaciteit nodig is om een opgave te kunnen realiseren en dat vervolgens de beschikbare eigen personele capaciteit op basis van competenties gematcht wordt met de opgaven. Op deze wijze ontstaat enerzijds zicht op de kwaliteiten die wij nodig hebben om onze opgaven te realiseren en kunnen wij in ons strategisch personeelsbeleid vastleggen van welke kwaliteiten wij het noodzakelijk achten dat die structureel in onze eigen provinciale organisatie geborgd zijn en in welke kwaliteiten op een andere wijze voorzien zou kunnen worden. Zo zien wij mogelijkheden om het delen van expertise tussen de Brabantse overheden te intensiveren. Op die manier kunnen wij onze eigen medewerkers ook optimaal inzetten voor de opgaven in Brabant waar hun kwaliteiten het best tot hun recht komen. Ongeacht of het een gemeentelijke of een provinciale opgave betreft.

Tevens biedt het een goede basis om te bepalen welke kwaliteiten wij niet of onvoldoende in huis hebben en die wij dus bij onze huidige medewerkers moeten ontwikkelen of die wij zonodig op een andere wijze in huis moeten halen.

Bij behandeling van de Perspectiefnota op 15 april hebben wij aan Provinciale

Staten toegezegd dat wij hen in een verdiepende informatiebijeenkomst nader zullen informeren en zullen meenemen in het ontwikkelingstraject naar een opgavegestuurde organisatie.

Met deze aanpak denken wij op een goede manier opvolging te geven aan een aantal conclusies uit uw rapportage.

Aanvullend reageren wij in het navolgende op de in het rapport verwoorde conclusies en aanbevelingen.

Bij conclusies "Over de periode 2011 – 2015: verschillen tussen inhuren en inkopen" constateert u dat de kosten inhuur arbeidscapaciteit onder de norm zijn gebleven, maar dat de kosten van inkoop van diensten een sterke stijging laten zien. En dat wij PS niet over deze stijging hebben geïnformeerd en de oorzaken daarvan niet hebben toegelicht.

Deze constatering is feitelijk juist. Hieraan mag echter niet de conclusie verbonden worden dat de stijging van inkoop van diensten een gevolg is van een substitutie van inhuur van arbeidscapaciteit.

Deze stijging is een gevolg van de extra investeringen de afgelopen jaren in de Brabantse samenleving onder meer vanuit de Investeringsagenda. Tevens is de beweging "van subsidiëren naar participeren", die de vorige bestuursperiode in gang is gezet, hierin een factor. Wij realiseren onze opgaven steeds minder door initiatieven te subsidiëren en veel vaker door in initiatieven te participeren of door dit als een opdracht bij een derde weg te zetten.

Bij conclusies "Met het oog op de periode 2015 – 2019: op zoek naar nieuwe uitgangspunten" constateert u dat "De beheersing van het inhuur/inkoopproces op dit punt verbeterd dient te worden. Bij de ingezette verbeteringen is nog geen sanctie verbonden aan het niet doorlopen van de bestelprocedure en nog geen actie ingezet voor het sturen van leidinggevenden op het doorlopen van de procedure."

Uw constatering is juist. Ondanks de verbetering in de afgelopen jaren zijn wij er nog niet. Wij hebben met de directie afspraken gemaakt dat strakker gestuurd wordt op het op de juiste wijze doorlopen van deze processen en dat toegezien wordt op handhaving.

In uw aanbevelingen gaat u in op de wijze van sturing op de provinciale organisatie. PS bepalen de beoogde resultaten en de gewenste kwaliteit daarvan. Ons college zal ervoor moeten zorgen dat de organisatie in staat is om deze kwaliteit te leveren. Deze wijze van sturing past bij de beweging naar een opgavegestuurde organisatie die wij reeds in gang hebben gezet. De invoering van één organisatiekostenbudget is mede ingegeven door de ervaring dat sturing op meerdere, uitsluitend financiële normen contraproductief werkt.

Het gaat er uiteindelijk om dat wij samen met onze partners in het netwerk de beoogde resultaten realiseren door een effectieve en efficiënte mix van eigen capaciteit, ingehuurde externe deskundigheid, inkoop van diensten, uitbesteding van werk en het subsidiëren van initiatieven.

Uw overige aanbevelingen met betrekking tot de vastlegging en analyse van kwaliteiten en deskundigheden die worden ingehuurd, de betrouwbaarheid van de gegevens die gebruikt worden om te monitoren en bij te sturen en de monitoring van inhuur van arbeidscapaciteit en de inkoop van diensten zullen wij verwerken in onze aanpak op weg naar een opgavegestuurde organisatie.”

2.5 Nawoord Zuidelijke Rekenkamer

Wij hebben met waardering kennis genomen van de reactie van het college van Gedeputeerde Staten. De beweging naar een opgavegestuurde organisatie, en de geplande stappen om kwalitatief en kwantitatief inzichtelijk te maken welke capaciteit nodig is om opgaven te realiseren zullen we met belangstelling volgen.

Hetzelfde geldt voor de mate waarin Provinciale Staten worden betrokken bij (de gevolgen van) deze organisatieontwikkeling. We wijzen op het belang van het gesprek tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten over mogelijke en noodzakelijke veranderingen in de invulling van de controlerende en kaderstellende rol van Provinciale Staten.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 31 mei 2016.



Prof.dr. M.J.M. Vermeulen
Waarnemend voorzitter



Drs. J.S. Kerseboom
Directeur-secretaris

3 Bevindingen

3.1 Kaders voor sturing op externe inhuur

Een duidelijke definiëring van inhuur is nodig om een goede vergelijking met de vaste personele formatie mogelijk te maken. De provincie heeft voor de definiëring de rijksoverheid gevolgd, met een enkel verschil¹. PS en GS hebben kaders gesteld voor de inhuur van externen in de periode 2011-2015. Wij hebben in ons onderzoek ook 2010 betrokken, omdat in dit jaar kaders zijn gesteld die een doorwerking hebben in de volgende bestuursperiode.

De begroting 2016 bevat geen norm meer voor de inhuur van arbeidscapaciteit. De provincie wil in de bestuursperiode 2015-2019 met een nieuwe systematiek sturen op de inzet van personele capaciteit voor de uitvoering van provinciale taken en opgaven. Op 1 april 2016 is gestart met het ‘opgavegestuurd netwerkend werken’.

Het onderzoek naar de kwaliteit van de kaders richtte zich op de volgende aspecten:

- de duidelijkheid van de kaders: zijn de doelstellingen/ambities duidelijk, geven eventuele normen inzicht in het bereiken van de doelen, zijn de kosten in beeld?
- de rollen: is helder wie verantwoordelijk is voor het stellen van kaders op dit terrein, is dit duidelijk voor PS en GS?
- het betrekken van risico's bij de kaderstelling: zijn risico's van inhuur benoemd en hoe is bij de kaderstelling rekening gehouden met het beheersen van deze risico's?
- de kwaliteit van de kaders als basis voor verantwoording over inhuur: is er een duidelijke basis voor verantwoording gelegd, bijvoorbeeld door vooraf meetbare resultaten vast te stellen?

Definitie inhuur

De provincie Noord-Brabant maakt een onderscheid in inhuur van arbeidscapaciteit en uitbesteding van werk. Onder uitbesteding vallen inkoop van diensten en outsourcing (overhevelen van werkzaamheden die oorspronkelijk intern werden uitgevoerd).

Het onderscheid tussen inhuur van arbeidscapaciteit en inkoop van diensten is zowel inhoudelijk als financieel. Inhoudelijk is de sturing op de uitvoering van de werkzaamheden het belangrijkste onderscheidende criterium. Bij inhuur van arbeidscapaciteit stuurt de opdrachtgever op de uitvoering, bij inkoop van diensten stuurt de opdrachtgever niet op het proces, maar op de vooraf gemaakte resultaatafspraken. In financiële zin gaat het om het benutten van budgetten: bekostiging van inkoop van diensten kan alleen ten laste worden gebracht van programmagelden. Tot 2016 kon de bekostiging van inhuur van arbeidscapaciteit ten

¹ In ons rapport van bevindingen gaan we in op de verschillen tussen de definities die het Rijk en de provincie Noord-Brabant gebruiken. Zie www.zuidelijkerekenkamer.nl.

laste worden gebracht van het personeelsbudget en programmagelden. Voortvloeiend uit de nieuwe bedrijfsstrategie om opgavegestuurd te werken, wordt vanaf 2016 met één organisatiekostenbudget gewerkt, dat per begrotingsprogramma is geraamd. In dit organisatiekostenbudget is het voor dat programma beschikbare personeelsbudget en een deel van het programmageld beschikbaar voor de inzet van personeel, inclusief de inhuur van arbeidscapaciteit.

Duidelijkheid kaders?

Vanaf het begrotingsjaar 2012 hebben PS de norm die voor de uitgaven voor inhuur van arbeidscapaciteit gold, gerelateerd aan de uitgaven hiervoor in 2010, te weten € 16.538.220. In de begroting 2012 werd de bovengrens voor de financiële omvang van de totale inhuur van arbeidscapaciteit gesteld op € 16,5 miljoen. Deze financiële bovengrens is voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 verlaagd tot respectievelijk € 15,5 miljoen en € 14 miljoen als gevolg van een in de Voorjaarsnota 2013 afgesproken taakstelling voor inkoop/inhuur.

De rekenkamer constateert dat de sturing van PS op de inzet van externen zich in de periode 2011-2015 heeft toegespitst op de inhuur van arbeidscapaciteit. Daarbij is de sturing beperkt tot het stellen van een financiële norm. PS hebben daarbij benadrukt dat de krimpopgave voor de provinciale formatie niet zou mogen leiden tot hogere kosten voor inhuur van arbeidscapaciteit. PS hebben niet gestuurd op de inkoop van diensten, en hebben geen relatie gelegd tussen de omvang van de kosten van arbeidscapaciteit en de inkoop van diensten.

GS en PS hebben geen kaders gesteld voor kwaliteit van inhuur arbeidscapaciteit en inkoop van diensten. Zij hebben ook geen uitgangspunten of kaders vastgesteld voor de kwaliteit waarover de provinciale organisatie dient te beschikken voor een effectieve inzet van externen en het beheersen van de risico's daarvan.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2016 is het werken met één organisatiekostenbudget en het opgavegestuurd werken toegelicht: *‘De benodigde capaciteit koppelen we gericht aan opgaven waarbij de kwaliteit in combinatie met de afbouw van de organisatie voorop staat. Dit doen wij vanuit één organisatiekostenbudget waardoor sturing op kwaliteit en kosten in samenhang kan plaatsvinden.’*

De provincie is in 2016 nog bezig met het ontwikkelen van een strategisch personeelsbeleid, waarbij wordt gewerkt aan een methodiek voor het opgavegestuurd *matchen* van medewerkers. Vaststelling van het strategisch personeelsbeleid is voorzien eind 2016. De rekenkamer constateert dat er bij de ontwikkeling van opgavegestuurd werken nog geen relatie is gelegd tussen de opgaves en de daarvoor benodigde capaciteit en kwaliteit. Dit is volgens haar wel een voorwaarde voor een strategische inzet van externe arbeidscapaciteit en inkoop van diensten.

Duidelijkheid rollen?

PS hebben vanuit de wet de taak om GS te controleren op de doelmatigheid van het bestuur. Dit impliceert dat GS aan PS moeten kunnen aantonen dat zij op een beheersmatige manier de doelen uitvoeren. De wetgever heeft hiervoor de paragraaf bedrijfsvoering bedoeld in de programmabegroting. PS hebben de mogelijkheid om (ook) voor de bedrijfsvoering normen stellen: de wet beperkt PS daar niet in. De rekenkamer constateert dat GS in de paragraaf Bedrijfsvoering bij de programmabegrotingen en de jaarstukken zijn ingegaan op de kaders die PS hebben gesteld aan de inhuur van arbeidscapaciteit. Er is op dit punt duidelijkheid in de rollen.

Risico's in beeld?

De rekenkamer constateert dat de risico's van inhuur arbeidscapaciteit en inkoop van diensten niet zijn benoemd in kaderstellende documenten. GS zijn in de informatie aan PS alleen ingegaan op het risico van hogere kosten voor inhuur van arbeidscapaciteit in relatie tot de krimpopgave. Zij duiden dit aan met de term 'communicerende vaten'. GS hebben het risico van verlies aan kennis en ervaring als gevolg van (te veel en te vaak) inhuur niet benoemd. Ook zijn GS niet ingegaan op het risico dat ontstaat als de organisatie over onvoldoende kennis beschikt voor het inhuren/inkopen van een dienst. Hierbij gaat het om kennis om de uitvraag goed te doen, het aanbod van een externe te beoordelen, de uitvoering goed te monitoren en het resultaat goed te beoordelen.

Opgavegestuurd werken en het werken met een organisatiekostenbudget brengen op dit punt extra risico's met zich mee. De rekenkamer constateert dat er nog geen aandacht is gegeven aan de vraag hoe bewaakt wordt dat er voldoende basiskennis in huis is om verantwoord te kunnen inhuren/inkopen.

Duidelijke basis voor verantwoording?

Op zichzelf was de financiële norm voor de omvang van de inhuur arbeidscapaciteit duidelijk. GS hebben aan PS in eerste instantie voorgesteld om te rapporteren over de kosten van inhuur van arbeidscapaciteit én van inkoop van diensten. De raming van de kosten van de inkoop van diensten komt niet meer terug in de begrotingen. Er is daarmee geen basis gelegd voor een verantwoording van de kosten van inkoop van diensten in de jaarstukken.

3.2 Beheersing

De rekenkamer heeft onderzocht hoe de provincie de kosten van inhuur arbeidscapaciteit heeft beheerst in relatie tot de norm die PS daarvoor hebben gesteld. Daarnaast is onderzocht hoe inhuren binnen de organisatie is georganiseerd en hoe daarbij gewaarborgd is dat de Europese, nationale en provinciale regels in individuele gevallen zijn toegepast. Het onderzoek geeft op hoofdlijnen een beeld. Er is niet mee beoogd een oordeel te geven over de rechtmatigheid van alle inhuurtrajecten.

In het onderzoek zijn we ingegaan op:

- de regels: zijn de beleidsuitgangspunten vertaald in regels? Zijn deze regels duidelijk en bekend bij degenen die ze moeten toepassen?
- de processen: zijn de taken, rollen en bevoegdheden duidelijk? Zijn de processen ordelijk georganiseerd en verlopen zaken ook volgens de georganiseerde processen?
- de signalering van risico's: wat is er geregeld om risicovolle zaken tijdig te signaleren?
- de informatie over productie en resultaat: Hoe is het verzamelen en vastleggen van informatie geregeld en worden zaken vastgelegd die vastgelegd moeten worden?
- toezicht en controle: hoe is het toezicht en de controle op de uitvoering geregeld en is dit ook uitgevoerd?
- het gebruiken van informatie over productie en resultaat: heeft deze informatie geleid tot verbeteracties?

Duidelijke regels?

De uitgewerkte definities over inhuur arbeidscapaciteit en inkoop van diensten zijn duidelijk. In de uitwerking is het belangrijkste inhoudelijke onderscheid tussen beide het wel/niet sturen op het proces door de opdrachtgever. Dit is niet één op één het zelfde als wat in de provinciale kaders staat. Die bevatten een onderscheid tussen werkzaamheden/activiteiten die de provincie zelf verricht (hiervoor kan extra arbeidscapaciteit worden ingehuurd) en werkzaamheden die de provincie niet zelf verricht (deze worden ingekocht). Bij het uitwerken van de definities in administratieve groepen ten behoeve van de registratie, is dit niet als criterium gebruikt.

De regels zijn over het algemeen goed te vinden door toelichting op het intranet voor medewerkers (BRAIN) en daarop beschikbaar gestelde documenten. De rekenkamer constateert dat in de regels niet is voorzien in een verplichte vastlegging van de reden voor inhuur/inkoop van een dienst.

Ordelijke processen?

Het inhuren van arbeidscapaciteit en inkopen van diensten houdt in dat er werkzaamheden/producten worden afgenomen van een andere organisatie. Deze worden ingekocht door de provincie. Voor het inkoopproces is een bestelprocedure ingericht. Deze is voor alle medewerkers beschikbaar. Voor de bestelprocedure is een format ontwikkeld. Dat format is helder en eenvoudig toepasbaar.

Leidinggevendens blijken echter niet te sturen op het juist doorlopen van de bestelprocedure.

Er is een procedure ontwikkeld voor besluitvorming over afwijkingen van de regels voor inhuur/inkoop. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het afwijken van een voorgeschreven aanbestedingsprocedure. De procedure is duidelijk, maar een waarborg dat deze wordt toegepast, ontbreekt.

Signalering van risico's geregeld?

De rekenkamer constateert dat alleen het signaleren van een eventuele overschrijding van de financiële norm voor inhuren arbeidscapaciteit is geregeld. Het signaleren van inhoudelijke risico's is deels geregeld doordat binnen het bestelproces is voorzien in advisering door team Inkoop en marktrelaties (IMR) en door de procedure voor besluitvorming over afwijkingen. Er is echter onvoldoende controle op het doorlopen van het bestelproces en er worden geen sancties verbonden aan het niet doorlopen daarvan.

Informatie over productie en resultaat is geregeld en wordt verzameld?

Vanaf november 2010 beschikt de provincie over duidelijke definities, waarmee de basis voor de registratie van inhuur arbeidscapaciteit en inkoop van diensten is gelegd. Pas vanaf 2014 zijn alle organisatieonderdelen overgegaan op dezelfde manier van registreren. De monitorinformatie beperkt zich tot het signaleren van een overschrijding ten opzichte van de financiële norm voor inhuren van arbeidscapaciteit.

De registratie levert wel gegevens op over de omvang van inkoop van diensten, maar daar wordt niet specifiek op gemonitord.

Vanuit twee invalshoeken worden gegevens geregistreerd over de inzet van externen: personeel en financieel. De registratie vindt plaats in twee verschillende systemen. Een koppeling tussen de systemen ontbreekt. Hierdoor kunnen de gegevens in deze systemen niet automatisch aan elkaar worden gerelateerd. Dit beperkt de mogelijkheden tot analyse van de gegevens.

Het onderscheid tussen inhuur arbeidscapaciteit en inkoop diensten is in de definities duidelijk, maar in de uitwerking voor het registreren niet onderscheidend genoeg. De verschillen in de categorieën (de zogenaamde goederengroepen) zijn toegespitst op het budget waarop de kosten drukken en niet op het inhoudelijke onderscheid in de aansturing van de werkzaamheden.

De bestelprocedure wordt, volgens informatie van de provincie, in 50% van de gevallen niet gevolgd. In deze gevallen wordt niet geregistreerd of de kosten die voortvloeien uit een bestelling betrekking hebben op inhuur arbeidscapaciteit of op inkoop van een dienst. De indeling naar goederengroep wordt helemaal niet of pas achteraf toegedeeld, meestal door financiën en niet door de opdrachtgever of degene die voor de opdrachtgever de bestelling heeft gedaan.

Tot 2016 kon inhuur van arbeidscapaciteit zowel uit het personeelsbudget als uit programmageld worden bekostigd en inkoop van diensten alleen uit programmageld. Vanuit de bekostiging was er geen beletsel om inhuur van arbeidscapaciteit te registreren als het inkopen van een dienst. Achteraf kan niet worden vastgesteld of en in welke mate dit zich heeft voorgedaan.

Om de efficiency van inzet van anderen (inhuur arbeidscapaciteit en inkoop diensten) structureel te analyseren en te evalueren is meer informatie nodig dan het

personeelssysteem en het financiële systeem genereren. De provincie beschikt over onvoldoende gegevens om te analyseren in hoeverre de beschikbare capaciteit voldoet als dalcapaciteit, zoals idealiter geschetst in de notitie *Sourcing* strategie. Er is onvoldoende informatie beschikbaar om te bepalen of de randvoorwaarden voor inhuur/inkoop van diensten in de organisatie aanwezig zijn.

Toezicht en controle geregeld en uitgevoerd?

Binnen de provincie wordt jaarlijks een audit uitgevoerd op het inhuurproces, waarbij ook individuele inhuurtrajecten worden doorgelicht. Er is geen toezicht en controle geregeld op het toepassen van de bestelprocedure. Dit betekent onder meer dat er geen controle is op de (vanaf € 25.000) verplichte advisering door team IMR en de verplichte goedkeuring van de budgethouder voorafgaand aan de daadwerkelijke bestelling. Er is niet voorzien in een toets op de juistheid van de registratie, met name de toedeling van de kosten naar goederengroepen (inhuur arbeidscapaciteit of inkoop van een dienst).

Aanbrengen verbeteringen naar aanleiding van informatie over productie en resultaat?

De interne audits leiden jaarlijks tot rapportages over dezelfde problemen. Op sommige punten is sprake van verbetering, maar het merendeel van de gesignaleerde knelpunten blijft bestaan. De ingezette actie om de bestelprocedure toe te passen is ontoereikend. De oorzaken van dit probleem zijn niet onderzocht.

3.3 Verantwoording

GS hebben PS in de jaarstukken 2010-2014 geïnformeerd over de omvang van de kosten voor inhuur arbeidscapaciteit. Deze zijn in de periode 2010 tot en met 2014 binnen de met PS afgesproken normen gebleven.

In de jaarstukken is geen informatie verstrekt over de omvang van de kosten voor inkoop van diensten. Deze zijn in de jaren 2014 en 2015 sterk gestegen.

De informatie over de omvang van de kosten voor inhuur van arbeidscapaciteit is gebaseerd op de gegevens uit het financiële systeem. De basis voor de gegevens in het financiële systeem ligt bij de registratie als onderdeel van de bestelprocedure. Zoals beschreven in paragraaf 3.2., wordt de bestelprocedure in relatief veel gevallen niet gevolgd. In deze gevallen wordt niet geregistreerd of de kosten die voortvloeien uit een bestelling betrekking hebben op inhuur arbeidscapaciteit dan wel op inkoop van een dienst. Die toedeling heeft achteraf plaatsgevonden. De mate waarin de toedeling conform de definities in de bestelprocedure is gedaan, is achteraf niet meer te reconstrueren. Het gevolg hiervan is dat er kosten van inhuur arbeidscapaciteit in de categorie inkoop van diensten zijn meegenomen en andersom.

In de jaarstukken over 2013 hebben GS gerapporteerd over een knelpunt bij de krimpopgave en de beheersing van de kosten voor inhuur. Zij meldden dat enerzijds de krimp wel was gerealiseerd, maar dat de uitstroom (als gevolg van pensionering) niet altijd overeenkwam met de plekken in de organisatie waar de krimp gerealiseerd moest worden of het tempo waarin taken afgebouwd (konden) worden. GS gaven aan dat zij om deze reden en de hoge ambities van de provincie genoodzaakt waren geweest om op onderdelen (tijdelijk) capaciteit in te huren. In de jaarstukken 2014 zijn GS ook ingegaan op de druk die de organisatieontwikkeling legde op inhuur van externe arbeidscapaciteit. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit hebben GS er in 2014 voor gekozen externe arbeidscapaciteit in te huren. De rekenkamer acht het positief dat PS op deze manier worden 'meegenomen' in de problematiek rond het realiseren van de krimpopgave en het beheersen van de inhuur van arbeidscapaciteit. Het is aan PS om dit signaal te gebruiken voor een herijking op de sturing van PS op de organisatieontwikkeling, inclusief de inzet van externen.