

Externe inhuur provincie Noord-Brabant
Rapport van bevindingen

31 mei 2016

Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen, afbakening en aanpak	5
2 Kaders voor sturing op externe inhuur	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Definitie inhuur	7
2.3 Sturing op de omvang van inhuur arbeidscapaciteit	9
2.4 Sturing op inhuur in relatie tot personeelsbeleid	10
2.5 Samenvatting beleid organisatie/inzet van personeel en inhuur van externen (2010-2015)	19
2.6 Bevindingen over kaders	20
3 Beheersing van externe inhuur	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Regels voor sturing op de financiële omvang van de inhuur	22
3.3 Beleid en regels voor individuele inhuurtrajecten	33
3.4 Organisatie rond inhuurproces	43
3.5 Naleving afspraken en regels	45
3.6 Bevindingen	52
4 Omvang externe inhuur en verantwoording aan PS	54
4.1 Inleiding	54
4.2 Informatie over omvang inhuur arbeidscapaciteit en inkoop diensten	54
4.3 Verantwoording financiële omvang inhuur aan PS	57
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten	60

Leeswijzer

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode juni 2015 - januari 2016 onderzoek verricht naar inhuur van externen door de provincie Noord-Brabant in de periode 2010-2015. Dit rapport van bevindingen bevat de resultaten van dit onderzoek. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding van het onderzoek en de onderzoeksopzet beschreven. Hoofdstuk 2 gaat in op de kaders van PS en GS voor sturing op de inhuur van externen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de beheersing van de inhuur van externen. Hierbij gaat het zowel om de beheersing in relatie tot de kaders voor sturing, als om de beheersing van individuele inhuurtrajecten in relatie tot (Europese, nationale en provinciale) regelgeving. Hoofdstuk 4 beschrijft de feitelijke omvang van externe inhuur en de verantwoording daarover aan PS.

Een conceptversie van dit rapport van bevindingen is voor ambtelijk hoor- en wederhoor voorgelegd aan de algemeen directeur van de provincie. Na het verkrijgen van het ambtelijk commentaar op de weergave van de feiten in deze rapportage en verwerking daarvan door de rekenkamer, heeft de rekenkamer het rapport van bevindingen vastgesteld. Vervolgens is op basis hiervan een conceptrapport opgesteld. Het conceptrapport bevat de bevindingen op hoofdlijnen en conclusies en aanbevelingen. Het conceptrapport wordt vervolgens voor bestuurlijk commentaar aan het College van Gedeputeerde Staten (GS) voorgelegd. De rekenkamer stelt daarna het definitieve rapport vast, voorzien van de bestuurlijke reactie van GS en een nawoord van de rekenkamer. De rekenkamer biedt vervolgens Provinciale Staten (PS) het Bestuurlijke rapport aan. Het rapport van bevindingen is, evenals het bestuurlijke rapport, te raadplegen op de website van de rekenkamer.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

PS hebben regelmatig vragen gesteld aan GS over inhuur van externen en toelichting gevraagd op de omvang daarvan in relatie tot de formatieve omvang van de provinciale organisatie. In reactie daarop hebben GS op verschillende momenten PS geïnformeerd over dit onderwerp, in aanvulling op de informatie in reguliere plannings- en controldocumenten. Naar aanleiding van een bespreking in de commissie Bestuur en Middelen (BM) hebben GS eind 2008 een proces in gang gezet gericht op een betere sturing op externe inhuur. 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. Een onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer kan aandachtspunten opleveren die meegenomen kunnen worden bij de doorontwikkeling van dat beleid.

Uit verschillende rekenkameronderzoeken is gebleken dat de omvang van de inhuur, zowel op concern- als op programma- en projectniveau op die terreinen niet eenvoudig kon worden aangegeven.

1.2 Doelstelling, 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 zijn de uitgangspunten van het beleid voor externe inhuur?
Hoe verhouden visie en uitgangspunten zich tot het algehele 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 PS 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 hun kaderstellende en controlerende taak?
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 periode 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 in gesprekken, documentanalyse en case-study. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 1.

Voor het beoordelen van de inhuur van externen, met name de sturing in relatie tot het personeelsbeleid, 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 over sturing en over beleids- en verantwoordingsinformatie.

2 Kaders voor sturing op externe inhuur

2.1 Inleiding

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 verschil. Dit wordt hierna toegelicht. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op de kaders die PS en GS hebben gesteld voor de inhuur van externen in de periode 2011-2015. Hierbij is 2010 meegenomen, omdat in dit jaar kaders zijn gesteld die een doorwerking hebben in de volgende bestuursperiode. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en met bevindingen over de kwaliteit van de kaders. Hierbij wordt ingegaan op:

- 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?

2.2 Definitie inhuur

Definitie provincie

De provincie Noord-Brabant maakt een onderscheid in inhuur van arbeidscapaciteit en uitbesteding van werk. De definities van deze categorieën zijn opgenomen in het Kaderdocument "Externe Inzet", dat eind 2009 is vastgesteld door het hoofd Financiën (geactualiseerd in november 2010).

In dit kaderdocument is aangegeven dat het inschakelen van externen op twee manieren kan geschieden:

- in de vorm van het aantrekken van arbeidscapaciteit;
- in de vorm van het laten leveren van een vastgesteld(e) dienst of resultaat, bijv. het leveren van een bestek, het doen van een onderzoek, het leveren van een rapport.

Beide vormen van inschakeling van externen worden in het Kaderdocument beschouwd als 'externe inzet'.

Aan *inhuur van arbeidscapaciteit* geeft het Kaderdocument de volgende definitie: ***'Inhuur van arbeidscapaciteit is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een in dienst zijnde opdrachtgever, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.'***

Hierbij is toegelicht dat inhuur van arbeidscapaciteit alle inhuur van externen betreft die ter vervanging of ter aanvulling (tijdelijk) toegevoegd worden aan de personeelsformatie.

Het Kaderdocument benoemt het verschil tussen uitbesteding en inhuur arbeidscapaciteit als volgt: ***‘bij uitbesteding wordt een product opgeleverd. Dat wil zeggen dat de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op de inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd.’***

Onder uitbesteding van werk vallen inkoop van diensten en outsourcing. Bij outsourcing gaat het om het overhevelen van werkzaamheden die oorspronkelijk intern werden uitgevoerd naar een externe partij.

Definitie Rijk

Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften moeten de departementen hun uitgaven aan externe inhuur opnemen in een bijlage bij de jaarlijkse verantwoording van elk begrotingshoofdstuk. Binnen de rijksoverheid geldt vanaf 2005 de volgende definitie van externe inhuur:

‘Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.’

Externe inhuur wordt beschouwd als een mogelijkheid waarmee in personeel kan worden voorzien voor piekbelastingen (flexibele schil), bij ziekte, bij moeilijk vervulbare vacatures en bij specialistische en innovatieve werkzaamheden.

In de toelichting bij het model wordt aangegeven dat externe inhuur wordt onderscheiden van uitbesteding. Het kenmerkend verschil is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd, waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt.

Wat de rijksoverheid onder externe inhuur verstaat, komt dus overeen met wat bij de provincie als ‘inhuur arbeidscapaciteit’ wordt benoemd, met uitzondering van één aspect. De rijksoverheid beschouwt inhuur van personeel afkomstig van andere overheidsorganisaties en van nauw aan de overheid gelieerde organisaties niet als externe inhuur. De provincie maakt echter geen onderscheid tussen private en publieke ‘leveranciers’ van externen.

2.3 Sturing op de omvang van inhuur arbeidscapaciteit

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.

In de begroting 2013 werd aan dit uitgangspunt toegevoegd dat de bovengrens met € 2,5 miljoen kon worden verlaagd, omdat voor 25 fte van de extra benodigde arbeidscapaciteit in plaats van inhuur zou worden gewerkt met een zgn. payroll-constructie of tijdelijke arbeidsovereenkomsten. Het werken met deze constructie was eerder in de Voorjaarsnota aangegeven, met lastenverlaging als reden. In de toelichting in de begroting 2013 werd aangegeven dat de begrotingswijzigingen hiervoor in de loop van jaar zouden worden voorgelegd. Een en ander zou doorwerken in de begrotingsjaren 2014 en 2015.

In de begroting 2014 werd het uitgangspunt dat de bestedingen aan inhuur niet boven het niveau van 2010 uitgaan nogmaals herhaald. In de begroting 2015 werd aangegeven dat voor 2014 en 2015 de maximale grens verlaagd was tot respectievelijk € 15,5 miljoen en € 14 miljoen als gevolg van de doorvertaling van de in de Voorjaarsnota 2013 afgesproken taakstelling inkoop/inhuur.

De begroting 2016 bevat geen norm meer voor de inhuur van arbeidscapaciteit. Vanaf 2016 wordt met één organisatiekostenbudget gewerkt. In het organisatiekostenbudget zijn alle budgetten (zowel het personeelsbudget als de deelbudgetten van programmagelden) opgenomen die beschikbaar zijn voor de inzet van personeel, inclusief de inzet van externen. Dit komt in de volgende paragraaf uitgebreider aan de orde.

Tabel 1 Norm van PS voor uitgaven aan inhuur arbeidscapaciteit

Begrotingsjaar	Norm volgens begroting
2012	(niveau 2010) € 16.538.220
2013	(niveau 2010) € 16.538.220
2014	€ 15.500.000
2015	€ 14.000.000
2016	Geen norm: sturing en beheersing via organisatiebudget

De rekenkamer merkt op dat de totale kosten van de inhuur van arbeidscapaciteit geen compleet beeld geven van de kosten die door anderen worden gemaakt voor het uitvoeren van de taken van de provincie. Voor diensten die worden ingekocht, worden eveneens kosten door anderen gemaakt en worden taken van de provincie uitgevoerd.

Vergelijking met rijksoverheid

Conform de rijksbegrotingsvoorschriften worden vanaf het jaar 2007 de uitgaven voor inhuur opgenomen bij de verantwoording over de begrotingshoofdstukken. In 2008 is aandacht besteed aan de maatregelen voor betrekking tot beheersing en monitoring van de externe inhuur en is een uitgebreide analyse gegeven van de externe inhuur in 2007. In 2009 heeft de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen gedaan voor de beheersing van de uitgaven voor externe inhuur. Naar aanleiding daarvan is in een motie gevraagd om een procedure te ontwikkelen die managers dwingt aan te tonen dat er geen alternatieven zijn voor inhuur en om te werken met budgetten voor externe inhuur. Hierbij dient als uitgangspunt te worden genomen dat inhuur een managementafweging is, waarbij dient te worden vastgesteld wat het meest effectief is gegeven de (politieke) opdracht: externe inhuur of andere oplossingen.

Het kabinet heeft vervolgens¹ besloten een sturingsinstrumentarium voor externe inhuur in te voeren. De kern hiervan is een norm voor de uitgaven externe inhuur als percentage van de totale personele uitgaven. De norm heeft het karakter van "comply-or-explain". De norm houdt in dat het aandeel van de uitgaven voor externe inhuur in de totale personele kosten kleiner is dan 13%, tenzij het gemotiveerd kan worden. De totale personeelskosten resulteren uit de som van inhuur en ambtelijk personeel, bestaande uit salarissen, toelagen, woon-werkverkeer, sociale lasten en gratificaties.

In de zomer van 2010 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om de norm te verlagen naar 10% en deze afdwingbaar te maken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) merkte naar aanleiding daarvan op dat een afdwingbare norm niet past bij organisaties waarvan verwacht wordt dat zij flexibel functioneren. In de brief van de staatssecretaris van het ministerie van BZK aan de Tweede Kamer van 29 juni 2010² met een nadere reactie op de motie-Roemer heeft zij aangegeven dat een uitgavennorm van 10% geldt.

2.4 Sturing op inhuur in relatie tot personeelsbeleid

Introductie strakker sturings- en beheerskader externe inhuur in 2010

In mei 2010 hebben GS, ter voorbereiding op de behandeling van de jaarrekening 2009, een mondelinge presentatie gegeven aan de Rekeningencommissie over de ontwikkeling van een strakker sturings- en beheerskader voor externe inhuur. Aangegeven werd dat er tegelijkertijd sprake is van een groeiende opgave/omzet en een op komst zijnde krimp. De krimp is het gevolg van de korting op en herverdeling van het Provinciefonds. Als gevolg van deze spanning zal, volgens de presentatie, enerzijds terughoudend moeten worden omgegaan met 'eigen' personele formatie,

¹ brief van de minister van BZK van 24 juni 2009, Tweede Kamer, 2008-2009, 31 701, nr.21

² Tweede Kamer, 2009-2010, 31 701, nr. 32

en is er anderzijds behoefte aan extra capaciteit. Vanaf dat moment blijkt de provincie de definitie van inhuur van de rijksoverheid te hebben overgenomen, waarbij het begrip ‘extra arbeidscapaciteit’ wordt gebruikt in plaats van het door de overheid gebruikte begrip ‘externe inhuur’. Als redenen voor de inzet van extra arbeidscapaciteit worden genoemd:

- onontkoombare vervanging bij uitval eigen personeel;
- kwantitatieve behoefte: tijdelijk intensievere taakuitvoering of sterk wisselende benodigde personele capaciteit;
- kwaliteitsvraag: specifieke deskundigheid waarvoor het efficiënter is deze niet in de personele formatie op te nemen.

Om een en ander te realiseren wil men in 2010 een aantal zaken implementeren:

- het plannen van inhuur, door middel van een concernbreed inhuurplan dat in de Directieraad wordt vastgesteld;
- beoordeling van inhuur vooraf, waardoor het overgaan tot inhuur beargumenteerd en gemotiveerd is en afgestemd is met:
 - o HRM (de vraag beantwoorden of er eigen personeel beschikbaar is)
 - o Inkoop (voor raamcontracten zorgen en inkoopsynergie behalen)
 - o en bij afwijkingen ten opzichte van het inhuurplan is er goedkeuring vooraf nodig door de Directieraad;
- monitoren en verantwoorden van inhuur:
 - o in de presentatie wordt aangekondigd dat de verantwoording van de realisatie van de inhuur in de jaarrekening zal worden opgenomen, inclusief een specificatie en analyse van afwijkingen;
- normeren van inhuur:
 - o totale financiële omvang van inhuur 2010 is kleiner dan die van 2009
 - o Niveau 2008 is het streefniveau.

Memorie van Antwoord (juni 2010)

Naar aanleiding van vragen van PS over de jaarrekening 2009 stuurden GS in juni 2010 een uitgebreide Memorie van Antwoord³. Zij gingen in algemene zin in op de bredere context waarin zij inhuur en uitbesteding plaatsen; ‘*wat voor organisatie willen we zijn en hoe hangt dat samen met de Agenda van Brabant?*’

GS onderscheidden bij de uitvoering van werkzaamheden en taken 4 categorieën:

1. uitvoering door medewerkers van de provinciale organisatie en/of;
2. uitvoering door extern ingehuurde capaciteit;
3. inkopen van (kant-en-klare) producten/diensten en;
4. werk wegzetten bij andere organisaties in velerlei verschijningsvormen (bijvoorbeeld de regionale milieudienst) worden weggezet.

GS gaven aan dat de onderlinge verhouding van deze categorieën erg afhangt van het antwoord op de vraag wat voor soort organisatie de provincie wil zijn. ‘*Willen*

³ PS 30/10D (MvA, juni 2010)

we als organisatie alle taken zoveel mogelijk zelf doen of willen we bewust klein blijven om flexibel in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en taken?’

In de Memorie van Antwoord werd de relatie gelegd met het lopende traject Agenda van Brabant, dat ingezet was vanwege de sterk veranderende context waarin de provincie opereert (kredietcrisis en economische crisis, rijksbezuinigingen, korting op het Provinciefonds, het ter discussie staan van de positie van de provincie als middenbestuur). In het traject Agenda van Brabant hebben GS en PS zich enerzijds bezonnen op het toekomstige takenpakket en anderzijds daarmee samenhangend op taken die geschrapt, verminderd of anders uitgevoerd kunnen worden om de noodzakelijke ombuigingen te realiseren. *‘Een dergelijke fundamentele herijking van het provinciale takenpakket en daarmee samenhangende afslanking van de provinciale organisatie (van 1390 naar 1000 fte) vraagt - meer dan in het verleden - om een visie op wat voor soort organisatie de provincie wil zijn.’*

Het traject Agenda van Brabant zou, volgens de Memorie van Antwoord, leiden tot een inhoudelijke visie op de toekomst van Brabant, waarin voor het handelen van de provincie drie kernrollen zouden worden onderscheiden:

- gebiedsautoriteit/-regisseur;
- opdrachtgever voor de uitvoering;
- toezichthouder/kwaliteitsbewaker.

De inhoudelijke visie en de daarbij gekozen drie kernrollen zouden leiden tot de organisatievisie *‘dat de provincie Noord-Brabant een kleine, hoogwaardige, effectieve en efficiënte organisatie wil zijn die flexibel kan inspelen op veranderende omstandigheden en taken.’*

De Memorie van Antwoord stelde dat *‘inhuur van externe capaciteit, inkoop van producten en diensten en het inschakelen van uitvoeringsorganisaties zoals de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), regionale milieudiensten en steunfuncties in deze visie geen ‘second-best’ opties zijn voor het geval geen eigen provinciale capaciteit beschikbaar is om werkzaamheden uit te voeren. Het zijn instrumenten die bewust ingezet worden om:*

- *de focus op kerntaken te optimaliseren (effectief);*
- *adequaat in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden (flexibel);*
- *toegang te krijgen tot en gebruik te kunnen maken van bewezen capaciteiten van externe partijen (hoogwaardig);*
- *efficiënter taken uit te kunnen voeren door marktwerking (efficiënt).’*

De Memorie van Antwoord ging uitgebreid in op het onderscheid tussen **‘inhuur van arbeidscapaciteit’** en **‘uitbesteding van werk’**:

‘Beide stellen de organisatie in staat vooraf overeengekomen prestaties binnen vooraf vastgestelde budgetten te realiseren. De doelen c.q. overwegingen achter inhuur zijn evenwel wezenlijk anders dan de doelen achter uitbesteding van werk. Bij externe inhuur is het doel de flexibiliteit van de organisatie te vergroten

en/of uitval van capaciteit wegens (langdurige) ziekte of vacatures op te vangen. Flexibiliteit is met name aan de orde voor het opvangen van piekwerkzaamheden. (...) Voor het realiseren van doelen met tijdelijk beschikbare middelen maken wij voortdurend de afweging ten aanzien van personele inzet: intern of extern. Daarnaast hebben wij voor tijdelijke inhuur gekozen anticiperend op krimp van de organisatie. (...)

Bij uitbesteding van werk is het doel c.q. de overweging voor het inschakelen van derden voor het leveren van een vooraf omschreven product wezenlijk anders. Hier is de overweging met name dat een overheid dat soort diensten niet zelf zou moeten willen organiseren, maar dat hiervoor marktpartijen geschikter zijn, omdat:

- zij beschikken over specifieke expertise;*
- zij door marktwerking effectiever en efficiënter kunnen produceren.*

Zo is onder meer voor uitbesteding van werk gekozen voor ingenieurs- en operationele werkzaamheden op bijvoorbeeld het terrein van (onderhoud van) wegen, op het terrein van bodemsanering en bij de uitvoering van het programma Externe Veiligheid. Ook catering- en schoonmaakdiensten zijn hier voorbeelden van.'

Bij de Memorie van Antwoord zijn, naar aanleiding van vragen van PS en krantenartikelen, twee bijlagen opgenomen met overzichten op productniveau van inhuur en uitbesteding. De verschillende werkzaamheden waarvoor capaciteit is ingehuurd en die waarvoor tot uitbesteding is overgegaan, zijn toegelicht.

Tot slot ging de Memorie van Antwoord in op het strakkere sturings- en beheerskader voor externe inhuur. Naast de punten die in de mondelinge presentatie in mei aan de rekeningencommissie waren gepresenteerd, werden genoemd:

- uitgangspunt is zoveel mogelijk gebruik maken van raamcontracten;
- voor interne sturing moet maandelijks worden gerapporteerd over de stand van zaken van de externe inhuur van de uitbesteding aan de Directieraad en individuele directeuren en managers. Zo nodig stuurt de Directieraad bij;
- in de voortgangs- en verantwoordingsdocumenten (de bestuursrapportages en de jaarrekening) wordt gerapporteerd aan GS en verantwoording afgelegd aan PS over de gerealiseerde omvang van de capaciteitsinzet (zowel inhuur als uitbesteding) in relatie tot de geplande omvang.

Volgens de Memorie van Antwoord zouden deze maatregelen uitgewerkt worden in de begrotingscyclus 2011, te beginnen in de begroting 2011 zelf.

Programmabegroting 2011 (najaar 2010)

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2011 wordt een toelichting gegeven op de formatie en personeelskosten. Daarnaast wordt informatie gegeven over de externe inhuur van arbeidscapaciteit. Over de formatie-ontwikkeling wordt opgemerkt dat de basisformatie voor de bestuursperiode

2011-2015, na de formatie-reductie (van 10%) in de vorige bestuursperiode is bepaald op 1.340 fte (waarvan 1.260 fte structureel ingevuld en 80 fte flexibel). In de toelichting op de externe inhuur van arbeidscapaciteit wordt een raming van de kosten voor deze inhuur gegeven en toegelicht dat een deel hiervan ten laste wordt gebracht van het P-budget binnen de apparaatskosten, namelijk voor zover dat te maken heeft met vervanging van eigen personeel en dat het merendeel van de inhuur direct plaats vindt ten laste van programma-gelden. Voor 2011 worden de volgende bestedingen geraamd:

Tabel 2 Raming bestedingen inhuur (bedragen maal €1.000)

	Raming 2010	Raming 2011
Ten laste van P-budget inhuur	4.670	3.740
Ten laste van programma-gelden	14.060	10.413
	18.730	14.153

Er is een overzicht aan toegevoegd, waarin de geraamde bestedingen ten laste van programmagelden zijn verdeeld over de programma's.

In de toelichting is niet ingegaan op de relatie tussen de formatie-omvang en de omvang van de inhuur.

Programmabegroting 2012 (najaar 2011)

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2012 wordt over de formatie-omvang gemeld dat deze afneemt van ca. 1390 in 2010 naar ca. 1000 fte eind 2015, na realisering van de taakreductie als gevolg van de "Agenda van Brabant", en rekening houdend met 225 fte voor samenwerkingsarrangementen,.

De toelichting op externe inhuur (van arbeidscapaciteit) geeft, net als het voorgaande jaar aan dat deze inhuur deels ten laste van het P-budget wordt gebracht en dat het merendeel van de inhuur echter direct plaatsvindt ten laste van programma-gelden. Er worden twee doelstellingen onderscheiden ten aanzien van de externe inhuur van arbeidscapaciteit, namelijk:

- de omvang van de inhuur minder te laten zijn dan het niveau in 2010 (< € 16,5 miljoen);
- en anderzijds om inhuur niet alleen in te zetten voor vervanging van weggevallen capaciteit, maar vooral ook voor het maken van een kwaliteitsslag naar de nieuwe organisatie.

Programma Organisatieontwikkeling 2012 (augustus 2012)

Op de agenda van de vergadering van de commissie Economie en Bestuur van 14 september 2012 was het onderwerp 'Versterken van de organisatie en de HRM-functie, de veranderingopgave inclusief inhuur externen' geagendeerd.

Ten behoeve van die bespreking stuurden GS een notitie waarin zij een stand van zaken aanboden over de ontwikkeling van de organisatie met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, waaronder inhuur. In de notitie werd ook stilgestaan bij 'het gewenste provinciale DNA'. De notitie sloot af met de contouren van de opdracht,

die tussen het College van Gedeputeerde Staten en de Directieraad was afgesproken om te komen tot een versnellingsaanpak voor de gewenste organisatieontwikkeling.

GS wezen in de inleiding van de notitie op de verdeling van verantwoordelijkheden: *‘Hoewel organisatieontwikkeling en de aansturing in eerste lijn de verantwoordelijkheid zijn van het College van Gedeputeerde Staten, nodigen wij Uw Staten graag uit voor een reactie op deze notitie en de hierin vervatte uitgangspunten en aanpak. Signalen van Uw Staten nemen we vervolgens in de verdere aanpak mee.’*

Bij de stand van zaken werd ingegaan op de volgende aspecten:

- de afbouw van de formatie, inclusief inhuur;
- talentontwikkeling;
- bedrijfsvoering.

De formatiekrimp van 1390 naar 1000 fte in 2015 zou gebeuren door het bezuinigen van 165 fte (door taken af te bouwen en door efficiencyversterking). Daarnaast zouden uitvoeringstaken anders worden georganiseerd, onder andere door taken over te brengen naar de Regionale Uitvoeringsdiensten. In totaal gaat het hier om 225 fte.

Wat betreft inhuur, bevatte de notitie alleen een toelichting op de wijze waarop GS de kosten van inhuur onder het niveau van 2010 wilden brengen. Verwezen werd naar de afspraak in de Voorjaarsnota 2012 om 25 fte te financieren uit de beschikbare ruimte voor kosten van inhuur en voor deze tijdelijk gecreëerde formatie niet in te huren, maar contracten aan te gaan met medewerkers op basis van een tijdelijk dienstverband of via de payroll constructie. Daarnaast werd aangegeven dat er samenwerking met andere overheidsinstanties binnen en buiten Brabant was gezocht om gezamenlijke afspraken te maken over de onderlinge uitwisseling van medewerkers op inhuurbasis.

Er werd in de notitie niet gesproken over een relatie tussen de beoogde krimp van de formatie en de omvang van de inhuur van externen.

De notitie ging vooral in op de aanpassing van de organisatie als gevolg van de uitgangspunten uit onder andere de Agenda van Brabant en het bestuursakkoord Tien voor Brabant. *‘Binnen de provincie Noord-Brabant draait het om verantwoordelijkheid nemen voor ondernemerschap, samenwerking en integraliteit.’* Er zal veel aandacht worden besteed aan het investeren in de (talent)ontwikkeling van medewerkers. Gesteld werd dat naar aanleiding van enkele onderzoeken, waaronder die van de Zuidelijke Rekenkamer, is gesignaleerd dat de organisatie te zeer is gaan draaien op routines en/of noodzakelijk innovaties. Om deze reden hebben GS besloten tot een versnelling en versterking van het lopende proces van organisatieontwikkeling.

Aspecten van de versnelling zijn:

- een beeld te geven van de huidige situatie van taken/verantwoordelijkheden/bevoegdheden en daarnaast een beschrijving van de kwantiteit en de kwaliteit van de verschillende organisatieonderdelen en de vraag of de aansturing adequaat is geregeld;
- een beeld neer te zetten over de organisatie- en functieopbouw, gericht op het moderne profiel van de provincie (gericht op kerntaken) en de daarmee samenhangende sturing en beheersing.

In de notitie zijn GS niet ingegaan op de consequenties van het beoogde personeelsbeleid voor de sturing en beheersing van de inzet van externen.

Begroting 2013 (najaar 2012)

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2013 werd over de formatie-omvang gemeld dat de structurele organisatie conform afspraak met PS verder wordt teruggebracht tot 1095 fte eind 2013 met als resultante 1000 fte in 2015 en dat het niveau van inhuur op 2010 wordt gehouden en waar mogelijk nog verder teruggedrongen. Er wordt in deze toelichting een relatie gelegd tussen de omvang van externe inhuur en de eigen personele capaciteit: *‘Externe inhuur zal vooral worden ingezet om als flexibele schil te dienen voor de eigen organisatie. Eigen personele capaciteit en externe inhuur vormen hierbij als het ware communicerende vaten.’*

In november 2012 gaven GS in reactie op vragen vanuit de commissie Mobiliteit en Financiën (MF) aan dat ze streven naar een kleine(re) organisatie die flexibel kan inspelen op veranderende omstandigheden en opgaven, waarbij externe capaciteit/deskundigheid wordt ingehuurd voor taken waarvoor specifieke deskundigheid nodig is of voor piekwerkzaamheden. De behoefte hieraan wordt, zo geven ze aan, eerder groter dan kleiner bij een kleiner wordende provinciale organisatie. Verder stelden zij met PS van mening te zijn dat het van belang is om te sturen op het zo beperkt mogelijk houden van externe inhuur. *‘Een dalende formatie mag niet gecompenseerd worden door hogere inhuur.’*

Begroting 2014 (najaar 2013)

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2014 werd gesteld dat organisatieontwikkeling de afgelopen jaren binnen bestaande kaders heeft plaatsgevonden en dat er is geïnvesteerd in opleiden en mobiliteit om naast de kwantitatieve opgave ook de kwalitatieve opgave te realiseren. De kwantitatieve opgave ligt volgens de toelichting op schema. De doelstelling van een structurele formatie van 1.000 fte in 2015 zal worden gerealiseerd, voor inhuur wordt het niveau van 2010 gehanteerd (met als ambitie een nog lager percentage).

Onder het kopje Capaciteitsmanagement begroting 2014 werd het volgende toegelicht:

‘Wij werken aan een krachtige organisatie die zo effectief en efficiënte mogelijk werkt en flexibel kan inspelen op ontwikkelingen en kansen. Tegelijkertijd

realiseren we onze opgave om tot een kleinere organisatie te komen. Dat is geen gemakkelijke opgave. Nieuw beleid vraagt nog steeds om extra inzet en ook het Rijk deelt ons nieuwe taken toe zonder daar de benodigde financiering tegenover te stellen. Het ambtelijk apparaat, maar ook de inhuur en opdrachtverlening aan bijvoorbeeld ZZP-ers, zien wij als instrumenten om onze uitvoering zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren en zijn voor ons onlosmakelijk met elkaar verbonden, en zien wij als ‘communicerende vaten’.

Dat betekent dat wij als organisatie meer integraal moeten kunnen sturen op die instrumenten waarbij niet formatie-aantallen en inhuurnormen leidend zijn, maar het totale financiële kader dat wordt meegegeven aan de organisatie om haar taken uit te voeren. De uitwerking hiervan wordt betrokken bij de nieuwe opzet van de begroting waarover wij de komende maanden met uw Staten in gesprek gaan.’

In oktober 2013 geven GS in reactie op vragen vanuit de commissie Economische Zaken en Bestuur (EZB) aan dat ze in het verlengde van de met PS gemaakte afspraken sturen op zowel de omvang van de provinciale organisatie als op de inhuur van externe arbeidscapaciteit.

Begroting 2015 (najaar 2014)

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2015 is een doelstelling verwoord, waaraan activiteiten en prestaties zijn gekoppeld. Doel is *‘een moderne en toekomstgerichte provinciale organisatie die kwalitatief en kwantitatief in staat is de wettelijke taken uit te voeren en de ambitie van de Agenda van Brabant en de daarbij behorende kernrollen te realiseren. Accent ligt hierbij op een kleine compacte overheid en op een nieuwe manier van werken die een veranderende omgeving vraagt.’*

Bij de omschrijving van activiteiten en prestaties in 2015 is ingegaan op de organisatieontwikkeling, waar onder meer de volgende punten zijn genoemd:

- Doorgroei naar een opgave gestuurde organisatie: verdeling van capaciteit op basis van de maatschappelijke opgaven en hun prioriteiten.
- Kwalitatieve opgave: sturen op de juiste personele bezetting (kennis & competenties), die voldoende flexibel is om in te springen op veranderende behoeftes, maar die ook de continuïteit van de organisatie borgt. Dit betekent dat het voor cruciale plekken noodzakelijk zal zijn om externe kwaliteiten in de organisatie te halen. Tevens zal gezien de huidige en toekomstige situatie op de arbeidsmarkt aandacht nodig zijn voor de blijvende instroom van jongeren en voor de nieuwe participatiewet.

Bij de toelichting op de personeelskosten is onder het kopje *‘Sturing op één capaciteitsbudget’* ingegaan op de sturing op formatie-omvang en maximale externe inhuur. De manier waarop dit tot dan toe plaatsvond, biedt, volgens de toelichting, onvoldoende mogelijkheden om als provinciale organisatie voldoende flexibel en efficiënt in te kunnen spelen op de maatschappelijke opgaven die op de provincie afkomen. Ter voorbereiding op de nieuwe bestuursperiode onderzoeken GS de

mogelijkheden om te sturen op één samengesteld budget voor personele capaciteit en organisatiekosten. Uitgangspunt hierbij is een effectieve en efficiënte taakuitvoering, waarbij de integrale kosten die aan de uitvoering van een taak of het leveren van een product verbonden zijn, maatgevend zijn. Gesteld wordt dat de keus voor de meest efficiënte uitvoeringsmix niet beperkt zou moeten worden door grenzen aan formatie-omvang of externe inhuur. Afhankelijk van de taak zou zonder beperkingen gekozen moeten kunnen worden voor de optimale mix tussen inzet van eigen personeel, inhuur van externe capaciteit of uitbesteding aan derden.

Bestuursakkoord 2015-2019 (mei 2015)

Het Bestuursakkoord 2015-2019 van mei 2015 benoemt de ambities voor de huidige bestuursperiode. Onder het kopje 'Brabant bestuurt' verwoorden GS als ambitie voor de organisatie onder meer: *'In nauwe samenspraak met de directie van de provincie werken we aan een toekomstbestendige en vitale maatwerkorganisatie. (...) Een efficiencytaakstelling op het organisatiekostenbudget moet leiden tot een structurele besparing.'* In het bestuursakkoord wordt niet ingegaan op (sturing op) de personeelsformatie en ook niet op (de omvang) van inhuur van extra arbeidscapaciteit en inkoop van diensten. Uit het bijgevoegde financiële kader blijkt dat GS een efficiencybesparing inzetten van € 18 miljoen tijdens de bestuursperiode en een structurele besparing van € 8,5 miljoen.

Begroting 2016 (najaar 2015)

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de Programmabegroting 2016 is als doelstelling verwoord: *'We werken aan een organisatie van mensen die denken en handelen vanuit de opgaven van Brabant, op basis van duidelijke rollen en toegevoegde waarde. Dit alles is bepalend voor wat we doen, binnen welke netwerken, op welke manieren, met welke budgetten en met welke talenten. We gaan via drie ontwikkellijnen met concrete thema's aan de slag, waarbij er volop ruimte is voor medewerkers die zich verbinden aan de nieuwe manier van werken en voor experimenteren.'*

Onder het kopje 'Bedrijfsvoering' wordt onder meer een toelichting gegeven op het 'Opgavegestuurd werken in het netwerk'. De bestuurlijke opdracht, die vertaald is in de begroting, is hierbij leidend. In de toelichting wordt een relatie gelegd tussen opgavegestuurd werken en het werken met één organisatiekostenbudget: *'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.'* Vervolgens is de stand van zaken in deze ontwikkeling aangegeven: *'De slag die nu gemaakt wordt is om de opgaven in en met het netwerk op te pakken. Dat kan niet ineens en willen wij fasegewijs samen met het netwerk gaan vormgeven.'* De nieuwe beleids- en begrotingscyclus wordt beschouwd als een ondersteuning voor het opgavegestuurde werken. *'Hiertoe scherpen we onze sturingsprincipes verder aan en werken we ook volgens deze nieuwe cyclus.'*
'Voor 2016:

- *wordt het opgavegestuurd werken verder geborgd door een heldere vertaling van de opgaven in de vernieuwde beleids- en begrotingscyclus;*
- *bepalen we per opgaven welke kennis & kwaliteit nodig is, wat we daarvan zelf nodig hebben en wat in het netwerk beschikbaar is. Dit wordt vertaald naar een strategische personeelsplanning;*
- *worden minimaal drie projecten opgestart om samen met het netwerk te experimenteren met nieuwe rollen en werkwijzen.'*

Er wordt niet ingegaan op externe inzet/inhuur arbeidscapaciteit, inkoop van diensten en uitbesteding.

Specifiek wordt onder het kopje 'Bestuursakkoord' vermeld dat in het Bestuursakkoord een (structurele) taakstelling op het totale organisatiekostenbudget is opgenomen. Aangegeven wordt dat GS de ontwikkeling hiervan de komende jaren zullen monitoren en hierover in de P&C documenten zullen rapporteren.

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt ten aanzien van de kosten aangegeven dat vanaf 2016 met één organisatiekostenbudget wordt gewerkt. *'Dit budget is opgebouwd uit die budgetten die beschikbaar zijn voor het functioneren van de organisatie. Dit bestaat uit budget voor:*

- *Capaciteit.*
- *Overige personeelskosten.*
- *Overige bedrijfsvoeringskosten.*
- *Vitale organisatie.'*

2.5 Samenvatting beleid organisatie/inzet van personeel en inhuur van externen (2010-2015)

Voor een overzicht van de ontwikkelingen volgt hierna een puntsgewijze samenvatting van het beleid over de organisatie en inzet van personeel en inhuur van externen, zoals beschreven in de vorige paragraaf:

- 2010 strakkere sturing: planning van inhuur (concernbreed inhuurplan).
- Onderscheid inhuur extra arbeidscapaciteit en inkoop diensten: inkoop diensten is alles wat provincie niet zelf zou moeten willen organiseren, omdat marktpartijen hiervoor geschikter zijn.
- Voor interne sturing moet maandelijks worden gerapporteerd over de stand van zaken externe inhuur en uitbesteding aan de Directieraad en individuele directeuren en managers. Zo nodig stuurt de Directieraad bij.
- In de voortgangs- en verantwoordingsdocumenten (de bestuursrapportages en de jaarrekening) wordt gerapporteerd aan GS en verantwoording afgelegd aan PS over de gerealiseerde omvang van de capaciteitsinzet (zowel inhuur als uitbesteding) in relatie tot de geplande omvang.
- Begroting 2011: raming bestede bedragen: inhuur arbeidscapaciteit ten laste van P-budget en programmageld. Uit bedragen blijkt dat merendeel ten laste van programmagelden gaat. Geen raming inkoop van diensten.

- Begroting 2012, geen specificatie van raming inhuur. Nieuwe doelstelling van inhuur arbeidscapaciteit toegevoegd: voor het maken van een kwaliteitsslag naar de nieuwe organisatie.
- Begrotingen 2011 en 2012: geen relatie gelegd tussen dalende omvang organisatie en omvang externe inhuur.
- Programma Organisatieontwikkeling 2012: hierin wordt niet ingegaan op de consequenties van het beoogde personeelsbeleid voor de sturing en beheersing van de inzet van externen.
- Begroting 2013: Relatie inhuur en eigen personele capaciteit: externe inhuur als flexibele schil, communicerende vaten. In antwoord op vragen PS: 'Een dalende formatie mag niet gecompenseerd worden door hogere inhuur.'
- Begroting 2014: GS willen meer integraal kunnen sturen op instrumenten waarbij niet formatie-aantallen en inhuurnormen leidend zijn, maar het totale financiële kader dat wordt meegegeven aan de organisatie om haar taken uit te voeren.
- Begroting 2015: doorgroei naar opgavegestuurde organisatie, sturen op juiste personele bezetting (continuïteit) betekent dat voor cruciale plekken noodzakelijk zal zijn om externe kwaliteiten in organisatie te halen. Sturing op formatie-omvang en maximale externe inhuur biedt onvoldoende mogelijkheden om als provinciale organisatie voldoende flexibel en efficiënt in te kunnen spelen op de maatschappelijke opgaven die op de provincie afkomen, reden om over te gaan op sturing op één capaciteitsbudget.
- Bestuursakkoord 2015-2019 bevat een efficiencytaakstelling op organisatiekostenbudget.
- Begroting 2016: er wordt een relatie gelegd tussen opgavegestuurd werken en het organisatiekostenbudget. GS zullen de ontwikkeling hiervan de komende jaren monitoren en hierover in de P&C documenten rapporteren.

2.6 Bevindingen over kaders

In de inleiding van dit hoofdstuk hebben we de door GS in 2010 vastgestelde kaders genoemd. Hieronder vatten we onze bevindingen per kader puntsgewijs samen.

Duidelijkheid kaders

- Alleen sturing op financiële omvang.
- Geen kaders over kwaliteit inhuur/inkoop diensten.
- Geen kaders over benodigde kwaliteit in huis voor inhuur en inkoop.

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

- Risico's zijn niet benoemd: GS hebben wel gezegd dat er sprake is van communicerende vaten, maar niet dat aan meer inhuur risico zit van verlies aan kennis/ervaring.
- Eveneens een onbenoemd risico: onvoldoende kennis in huis om de uitvraag goed te doen en aanbod van een externe te beoordelen, de uitvoering goed te monitoren en het resultaat goed te beoordelen.
- Bij opgabegestuurd werken en bij werken met een organisatiekostenbudget is specifiek aandacht voor het beheersen van dit risico nodig: als expertise/deskundigheid niet in huis is, kan worden ingehuurd. Maar hoe wordt bewaakt dat er voldoende basiskennis in huis is?

Duidelijke basis voor verantwoording

- De normstelling voor de financiële omvang was duidelijk.
- Wel eerst gesteld dat er zou worden gerapporteerd over inhuur extra arbeidscapaciteit en inkoop diensten. Laatste komt niet meer terug in begrotingen. Er is daarmee geen basis gelegd voor rapportage over inkoop diensten in de jaarstukken.

3 Beheersing van externe inhuur

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering en over het toezicht tijdens de uitvoering. Daarbij onderscheiden we twee niveaus:

1. Uitvoering van de kaders die PS hebben gegeven voor de sturing op de omvang van inhuur.
2. Uitvoering in relatie tot de Europese, nationale en provinciale regels. Hierbij gaat het om de manier waarop inhuren is georganiseerd en hoe de regels in individuele gevallen worden toegepast.

Voor het onderzoek van tweede niveau hebben we enkele inhuurtrajecten beoordeeld, om inzicht te krijgen in de uitvoering van het proces. Deze beoordeling geeft op hoofdlijnen een beeld. Hiermee is niet beoogd een oordeel te geven over de rechtmatigheid van alle inhuurtrajecten. Het oordeel over de rechtmatigheid is onderdeel van de jaarlijkse controle door de accountant van PS.

Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en bevindingen over de kwaliteit van de uitvoering en het toezicht. Hierbij wordt 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?

3.2 Regels voor sturing op de financiële omvang van de inhuur

Kaderdocument Externe inzet (november 2010)

Het 'strakker sturings- en beheerskader voor externe inhuur dat in mei 2010 aan de Rekeningcommissie was gepresenteerd, is voor de organisatie uitgewerkt in het Kaderdocument Externe inzet. Dit kaderdocument was eind 2009 opgesteld en is in november 2010 bijgesteld naar aanleiding van de behandeling van de jaarrekening 2009 in het voorjaar van 2010. Het kaderdocument was opgesteld om *'te monitoren*

welke werkzaamheden door ‘derden’ worden uitgevoerd, naast de werkzaamheden die door eigen personeel worden uitgevoerd.’

In het kaderdocument zijn de definities en kenmerken van inhuur en uitbesteding benoemd (zie paragraaf 2.2). Onderscheiden zijn inhuur van arbeidscapaciteit en uitbesteding. Inhuur van arbeidscapaciteit betreft alle inhuur van externen die ter vervanging of ter aanvulling (tijdelijk) toegevoegd worden aan de personeelsformatie. Het gaat daarbij om capaciteit voor de inzet op:

- organieke taken; Dit omvat alle inhuur van externe capaciteit voor werkzaamheden die óók onderdeel zijn van de organieke formatie. Veelal betreft dit inhuur van externe capaciteit ter vervanging van bestaande provinciale formatie bij ziekte, verlof of overbrugging bij vacatures. Maar het kan ook gaan om, al of niet tijdelijke, aanvulling van de eigen formatie;
- andere werkzaamheden die bijdragen aan de totstandkoming van prestaties waarvoor de provincie als overheidslichaam voor verantwoordelijk is/wil zijn.

Onder uitbesteding van werk vallen inkoop van diensten en outsourcing. Bij outsourcing gaat het om het overhevelen van werkzaamheden die oorspronkelijk intern werden uitgevoerd naar een externe partij.

Tabel 3: Voorbeelden inkoop van diensten en outsourcing volgens Kaderdocument Externe inzet

Inkoop van diensten
advisering door externen/adviesbureaus, bijv. juridische adviezen, financiële adviezen
doorlichting / onderzoeken door externen, bijv. bodemsaneringsonderzoeken, (beleids-) evaluatieonderzoeken
overige diensten als bijv. communicatiediensten
bestekken
Outsourcing
Bouwactiviteiten
Catering
Schoonmaak
Salarisdienstverlening
Accountantsonderzoek
Notarisdiensten
Advocaatdiensten (juridische bijstand in procedures)
Bedrijfsarts/ARBO-dienstverlening
Milieuhandhaving (Reg. Milieudienst)
Fietsenmaker
Onderhoud machines/apparatuur
Opleiding en training

Het kaderdocument geeft aan ten koste van welke budgetten de externe inzet moet worden gebracht. Bij inhuur van arbeidscapaciteit wordt een onderscheid gemaakt in organieke (vervanging of aanvulling van bestaande formatie) en niet-organieke

taken.

In de volgende tabel is de voorgeschreven kostendekking aangegeven.

Tabel 4: Kostendekking

Soort externe inzet		Te belasten budget
Inhuur van arbeidscapaciteit	voor organieke taken	Personeelskostenbudget
	Voor niet-organieke taken	Programmabudget of Personeelskostenbudget
Inkoop dienst		Programmabudget
Outsourcing		Programmabudget

Inhuur van arbeidscapaciteit kan dus worden bekostigd uit het personeelskostenbudget en programmabudget. Inkoop diensten en outsourcing moeten worden bekostigd uit programmabudget.

Het Kaderdocument geeft aan dat er bij externe inzet vanuit twee invalshoeken registratie nodig is:

1. Ten behoeve van het inkoopproces: producten/diensten/arbeid die door externe partijen geleverd moeten worden, moeten altijd via het inkoopproces worden 'besteld'.
2. Ten behoeve van het personeelsproces: externe functionarissen die voor langere tijd in de organisatie een werkplek hebben, moeten in het personeelsinformatiesysteem worden geregistreerd, onder meer in verband met het verstrekken van een toegangspas.

Het bestelproces wordt niet in het kaderdocument beschreven, maar in het zogenaamde Accounting Manual. Dit wordt hierna toegelicht.

De essentie van het bestelproces is dat er een vastlegging komt in het financiële systeem vóórdat de opdracht wordt verstrekt. Na plaatsing van de bestelling en levering van het product/dienst/arbeid wordt de factuur ontvangen. Door een systeem van codering is duidelijk ten laste van welk budget de factuur dient te worden gebracht.

Voor de registratie en monitoring van de externe inzet zijn goederengroepen benoemd voor de verschillende inkoopgroepen. Aan de goederengroepen is een codering toegekend. Bij de eerste stap in het bestelproces dient deze codering te worden aangegeven. Deze codering geeft aan of het om inhuur arbeidscapaciteit gaat of om inkoop van een dienst en ten laste van welk budget (personeels- of programmabudget) de kosten dienen te worden gebracht.

In onderstaande tabel twee voorbeelden van inkoopgroepen en goederengroepen.

Tabel 5 Twee voorbeelden van inkoopgroepen en goederengroepen

Inkoopgroep	Code goederengroep	Omschrijving goederengroep
Beleidsonderzoek	D04.1	Beleidsondersteunend onderzoek, adviesdiensten
	D04.2	Beleidsondersteunend onderzoek, arbeidscapaciteit tlv programmabudget
	D04.3	Beleidsondersteunend onderzoek, arbeidscapaciteit tlv P-budget
ICT-diensten	D05.1	ICT onderzoek/-adviesdiensten
	D05.2	ICT onderzoek/-advies, arbeidscapaciteit tlv programmabudget
	D05.3	ICT onderzoek/-advies, arbeidscapaciteit tlv P-budget

Aan het financiële systeem kunnen de totale kosten worden ontleend voor de inhuur van arbeidscapaciteit en de inkoop van diensten door te selecteren op goederengroepen. Deze kunnen per cluster worden gecategoriseerd.

In het personeelsproces wordt de registratie van personen geordend via de volgende elementen:

- de ‘soort’ persoon (ingehuurd op arbeidscapaciteit (B3), externe inzet waarbij dienst wordt ingekocht (B9), overige externen (BX));
- de functie van de persoon, met onderscheid naar de formatiesoort en de mogelijke functies binnen die formatiesoort (er zijn bijvoorbeeld codes om aan te geven of het om inhuur gaat op een organieke of niet-organieke functie).

De registratie in het financiële systeem begint bij de aanmaak van een bestelbon, de registratie in het personeelssysteem begint bij het aanvragen van een toegangspas en toegang tot het computernetwerk voor ingehuurde medewerker, stagiaires en bij de provincie gedetacheerde medewerkers. Hiervoor is een instroomformulier extern personeel/stagiaires ontwikkeld, dat door de afdelingen/clusters zelf moet worden ingevuld. Dit moet digitaal bevestigd worden door de leidinggevende en vervolgens naar zogenaamde instroombegeleiders worden gestuurd. Verlengingen en voortijdige beëindiging van contracten moet ook via dit formulier lopen.

Op het instroomformulier, dienen diverse gegevens en coderingen te worden ingevuld.

In het Kaderdocument is een schema opgenomen, waarbij is aangegeven hoe een financiële code zich verhoudt tot een code in de personele registratie. Bijvoorbeeld: de financiële code ‘D04.3 Beleidsondersteunend onderzoek, arbeidscapaciteit tlv P-budget’ correspondeert in het personeelssysteem met de code ‘B3 VAST/TIJD INNO’ (INNO staat voor ‘inhuur op niet-organieke functies’).

In de systemen zelf is geen mogelijkheid opgenomen om de gegevens uit de twee systemen aan elkaar te relateren. Dit kan handmatig worden gedaan, maar is niet altijd mogelijk, omdat in het personeelssysteem namen van personen worden geregistreerd en in het financiële systeem namen van bureaus.

In de bijlage bij het Kaderdocument is aangegeven dat elke maand een maandrapportage wordt gegenereerd voor het management. Daarin wordt over de externe inzet informatie geleverd over uitsluitend de 'inhuur van arbeidscapaciteit'. Dit betreft zowel de inhuur op organieke functies (ten laste van het P-budget) als de inhuur op niet-organieke functies (ten laste van het programmabudget). Daartoe wordt voor de inhuur een bestedingsraming gemaakt, waartegen de realisatie kan worden afgezet.

In dezelfde bijlage is vermeld dat in de jaarrekening in de paragraaf Bedrijfsvoering een overzicht wordt gegeven van de externe inzet, uitgesplitst naar:

- inhuur arbeidscapaciteit;
- inkoop van diensten;
- geoutsourcet werk.

In het Kaderdocument Externe inzet 2010 zijn de volgende zaken die in mei en juni 2010 aan PS werden gepresenteerd niet of anders uitgewerkt:

1. *Plannen van inhuur door middel van een concernbreed inhuurplan*

In het kaderdocument is niet expliciet ingegaan op een concernbreed inhuurplan. Er is niet omschreven wat dat in zou moeten houden en er zijn geen regels of procedures voorgeschreven om tot een dergelijk plan te komen. De uitwerking is beperkt tot een maandelijkse managementrapportage, waarin uitsluitend een bestedingsraming wordt gemaakt voor de 'inhuur van arbeidscapaciteit'.

2. *Inkoop van diensten is alles wat provincie zelf niet doet*

Aan PS werd gemeld dat inkoop van diensten alles is wat de provincie niet zelf zou moeten willen organiseren, omdat marktpartijen hiervoor geschikter zijn. In de uitwerking is het belangrijkste kenmerk van 'inkoop van een dienst' dat een product wordt geleverd en de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. In de definitie is niet als criterium genomen dat het gaat om een product dat de provincie niet zelf zou moeten willen organiseren. Dit houdt in dat bepaalde 'producten' zowel door eigen medewerkers als door externen worden geleverd. In de goederengroepen zijn in verschillende gevallen voor dezelfde werkzaamheden drie codes aangemaakt, bijvoorbeeld voor 'Organisatie en formatie advies en projectmanagement'. Er is een code om aan te geven dat het om een adviesdienst gaat, er zijn codes om aan te geven dat het bij deze werkzaamheden gaat om inhuur arbeidscapaciteit ten laste van het P-budget en er is een code voor inhuur arbeidscapaciteit ten laste van het programmabudget. Dit houdt in dat het bij inkoop van diensten in verschillende gevallen ook werkzaamheden betreft zaken die de provincie zelf uitvoert. Hieruit volgt dat de totale kosten van de *inhuur van arbeidscapaciteit* geen compleet beeld geven van de kosten die externen maken voor het uitvoeren van

werkzaamheden die medewerkers van de provincie ook zelf uitvoeren, omdat hiervoor ook onder *inkoop van diensten* kosten worden gemaakt .

3. *Maandelijks rapporteren over inhuur capaciteit en uitbesteding*

In de Memorie van Antwoord van juni 2010 werd aangegeven dat voor interne sturing maandelijks moest worden gerapporteerd over de stand van zaken externe inhuur en uitbesteding aan de Directieraad en individuele directeuren en managers. Er is maandelijks gerapporteerd over de stand van zaken externe inhuur arbeidscapaciteit, maar niet over uitbesteding.

4. *Verantwoording omvang inhuur arbeidscapaciteit en inkoop diensten aan PS in relatie tot planning*

In de bijlage bij het kaderdocument is, conform de mededeling in de Memorie van Antwoord van juni 2010 opgenomen dat in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarrekening een overzicht wordt gegeven over inhuur arbeidscapaciteit, inkoop van diensten en geoutsourcet werk. Er is echter niet bij aangegeven dat de gerealiseerde omvang hiervan in relatie tot de geplande omvang moet worden gegeven.

De rekenkamer constateert dat GS in de programmabegrotingen 2011-2015 alleen de geplande omvang van inhuur van arbeidscapaciteit hebben opgenomen en geen planning van inkoop van diensten/uitbesteding.

Beheersing kosten door normering tarieven (maart 2014)

In maart 2014 heeft de teamleider Inkoop aan GS een notitie ter kennisname voorgelegd over sterk uiteenlopende tarieven bij het uitbesteden van onderzoeken, inkopen van dienstverlening en het inhuren van experts. Met de voorstellen in de notitie wordt beoogd om grip te hebben en regie te voeren op de maximum tarieven voor de verschillende categorieën en de hieruit voortvloeiende opdrachten. De notitie bevat een overzicht van de verschillende vormen van inhuur en de daaraan te koppelen standaard maximum tarieven.

De volgende categorieën worden onderscheiden:

1. Deskundigen uit het bedrijfsleven.
2. Hoogleraren.
3. Oud bestuurders.
4. Sprekers.
5. Onderzoeksbureaus.
6. Dienstverlenende bedrijven (operationeel).
7. Inhuur van arbeidscapaciteit.

De opdrachten voor categorie 1 t/m 4 worden over het algemeen één op één verstrekt vanuit verschillende plaatsen in de organisatie. De categorieën 5 t/m 7 worden op verschillende manieren ingekocht en, volgens de notitie, steeds meer (conform het inkoopbeleid) met betrokkenheid van het team Inkoop.

In de volgende tabel zijn de voorgestelde maximumtarieven opgenomen.

Tabel 6: Maximumtarieven volgens notitie 11 maart 2014

Categorie	Maximum uurtarief*
1. Deskundigen uit het bedrijfsleven	€ 125
2. Hoogleraren	
3. Oud bestuurders	€ 105,43 (of per vergadering)**
4. Sprekers	Sturen op prijs is moeilijk of onmogelijk
5. Onderzoeksbureaus	€ 100 junior, € 125 senior, € 150 bij zeer specifieke deskundigheid of inzet partner
6. Uitbesteding: dienstverlenende bedrijven (operationeel)	gunnen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving waardoor zowel prijs als kwaliteit meeweegt in het eindoordeel.
7. Inhuur van arbeidscapaciteit	Inkopen via e-Marktplaats € 100

Overall wordt uitgegaan van een absoluut maximum uurtarief van €150,-. *‘Dit is afgeleid van de Brabantnorm voor subsidierelaties met de aanname dat die ook van politieke betekenis is bij inkoopactiviteiten. Ook naar aanleiding van het dossier directeur Brabant culturele hoofdstad is er in de inkooppraktijk een ongeschreven regel ontstaan dat €150,- geldt als maximum uurtarief.’*

Een uitzondering op het absolute maximum tarief geldt voor juridische bijstand en procesvoering. *‘Hier kennen wij marktconforme uurtarieven van €205,- tot €410,-.’*

In de notitie is tevens ingegaan op het interne proces om de voorgestelde maximumtarieven in de organisatie te borgen:

- Op basis van een schriftelijke opdracht van de Directeur Bedrijfsvoering en Financiën wordt een duidelijke instructie c.q. richtlijn opgesteld. Uitgangspunten bij de uitwerking zijn dat het team inkoop altijd betrokken is en opdrachten schriftelijk worden verstrekt.
- Daarnaast monitoren dat de instructie c.q. richtlijn wordt nageleefd. In dit kader hebben de medewerkers control een toetsende en signalerende rol bij mandaatstukken.
- De bevoegdheid voor afwijkingen wordt belegd bij de Directeur Bedrijfsvoering en Financiën, analoog aan de afwijkingen op het inkoopbeleid.
- Bij de reguliere jaarlijkse audits door de afdelingen Concerncontrol/Audit en Procesmanagement wordt de werking van het proces ge-audit, gecontroleerd en geëvalueerd.
- Twee keer per jaar dient aan de verantwoordelijke gedeputeerde gerapporteerd te worden over de afwijkingen.

In de notitie wordt voorgeschreven dat de inhoudelijke opdrachtgever gedurende de looptijd van de opdracht dient toe te zien dat de opdracht conform de

overeenkomst wordt uitgevoerd, zodat de provincie in control is ten opzichte van de externe partij. Daarnaast zal, volgens de notitie, aan het einde van iedere opdracht een evaluatie plaatsvinden door de inhoudelijke opdrachtgever.

Uitwerking relatie opgavegestuurd werken en inhuur

In 2015 wordt binnen de provincie het concept opgavegestuurd werken verder ontwikkeld. Begin 2016 vat de algemeen directeur in haar Nieuwjaarstoespraak beknopt en duidelijk samen wat opgavegestuurd werken betekent⁴:

- *maatschappelijke opgaven detecteren en onze rol bepalen met het netwerk. De inspiratie komt van buiten, de inhoudelijke focus vanuit Bestuursakkoord en Agenda van Brabant;*
- *vervolgens dat vertalen naar concrete opdrachten in de organisatie: programma's, projecten of regulier werk;*
- *uitrollen van projectmatig werken. Heldere resultaatafspraken, rollen en verantwoordelijkheden en daarbinnen maximale ruimte voor creatieve oplossingen om dat resultaat te bereiken. Ook onze sturing zal langs de lijn van Opdrachtgever en Opdrachtnemer lopen. Voor al ons werk.*

Zij kondigt aan dat de directie eind januari 2016 concrete helderheid zal geven over sturingslijnen, rol- en verantwoordelijkheidsverdeling voor directie en management, overlegstructuren en de verbinding met de begroting. *'Tegelijk gaan we in het eerste kwartaal van 2016 concreet uitwerken hoe we de sturing op inhoud en op mensen gaan ontvlechten, de scheiding van H en O managementrollen. Vanaf 1 april 2016 wil de directie de omslag maken.'* De scheiding van de H en O rollen houdt in dat het sturen op de mensen en hun ontwikkeling (dus H-management) en het sturen op het realiseren van de opdrachten (dus het O-management) van elkaar worden gescheiden.

In 2015 zijn de opgaven geïnventariseerd en gebundeld. Een programma/kernteam capaciteitsmanagement voerde regie op de uitwerking van de bundels, waarbij de voortgang in de krimp-doelstellingen, transitie naar scheiding tussen H- en O-sturing en het slim en anders organiseren belangrijke bespreekpunten vormden. Daarnaast is de door de directie toegekende capaciteit omgerekend naar budgetten en zijn 'rafelrandjes' in de toedeling van capaciteit gerepareerd. Daarnaast is gewerkt aan een strategisch P&O beleid om het concept opgavegestuurd werken ook in het personeelsbeleid te laten doorwerken. Dit beleid moet worden vertaald in een concrete aanpak en een daarbij passend instrumentarium, zoals werving- en selectiebeleid, loopbaanbegeleiding etc.

In maart 2015 heeft de directie een besluit genomen over de toedeling van de capaciteit aan de 17 geïnventariseerde opgaven. De toedeling is vooralsnog

⁴ Citaat opgenomen omdat het een onderdeel is van de interne communicatie over opgavegestuurd werken. Het citaat heeft niet de status van een door GS vastgesteld beleidskader en wordt door de rekenkamer ook niet als zodanig betrokken.

gekoppeld aan het aantal fte's, in verband met afspraken met de Staten. In het verslag van de directievergadering van maart 2015 wordt opgemerkt dat dit wel een volgende belangrijke stap is richting een organisatiekostenbudget en opgavegestuurd werken. De directie heeft, volgens het verslag, ook gesproken over de randvoorwaarden voor het capaciteitsmanagement, zoals de ondersteunende systemen en registraties. Concepten als 'onderlinge leveranties' en periodieke actualisatie van de inzet op projecten maar ook op reguliere taken, zijn ook aan bod gekomen.

In oktober 2015 heeft de directie decharge verleend aan het programma/kernteam Capaciteitsmanagement. Het team heeft gezorgd voor een omrekening van de door de directie toegekende capaciteit voor de 17 opgaven naar budgetten. De directie heeft besloten om de werkwijze rond capaciteitsmanagement te borgen door dit onderdeel te maken van de strategische personeelsplanning.

Het programma/kernteam Capaciteitsmanagement is niet ingegaan op het inhuren van arbeidscapaciteit en/of inkoop van diensten.

Binnen het strategisch personeelsbeleid wordt gewerkt aan een methodiek voor het opgavegestuurd matchen van medewerkers. Hierbij zijn de ontwikkelingsmogelijkheden en wensen van medewerkers belangrijke uitgangspunten. 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.

Notitie Sourcing strategie

Team Inkoop en Marktrelaties heeft in het voorjaar van 2015 de notitie Sourcing strategie opgesteld. Deze bevat uitgangspunten voor de inzet van capaciteit bij de provincie Noord-Brabant als netwerkende overheid.

De notitie is in mei 2015 vastgesteld door de directie. De uitgangspunten in de notitie zijn (nog) niet vertaald in richtlijnen voor de organisatie.

In de notitie wordt de bedrijfsstrategie van de provincie toegelicht: *'Op basis van de kernrollen, de organisatievisie en de belangrijkste veranderingen (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.'*

Werkzaamheden en taken kunnen, volgens de notitie, uitgevoerd worden door:

1. medewerkers van de provinciale organisatie (interne sourcing);
2. extern ingehuurde medewerkers (capaciteit- en/of kennisourcing);
3. inkoop van diensten/producten op basis van een specifieke vraag (resultaatsourcing);
4. uitbesteding van een bedrijfsfunctie (outsourcing)
 - a. met andere overheden in het netwerk Brabant en/of

b. naar marktpartijen.

‘Binnen de bedrijfsstrategie wordt de eigen provinciale capaciteit primair ingezet om de taken verbonden aan de kernrollen goed uit te voeren en om een professioneel opdrachtgever voor de uitvoering te kunnen zijn. (...) De eigen interne provinciale capaciteit wordt georganiseerd op het minimaal noodzakelijke niveau (dalcapaciteit) voor continuïteit en een professioneel kennisniveau om de provinciale doelstellingen te kunnen realiseren.’

In de notitie wordt de kern van een sourcingstrategie beschreven als het bewust kiezen uit zelf doen (*‘make’*), uitbesteden (*‘buy’*) of samenwerken (*‘ally’*).

De notitie schetst de ideale situatie waarbij eigen capaciteit (interne sourcing) primair wordt ingezet voor kernkritische taken, regie op de gehele waardeketen en professioneel opdrachtgeverschap voor de uitvoering. Inhuur van externe capaciteit, inkoop van producten en diensten en het uitbesteden aan externe (markt)partijen, zijn daarbij geen *‘second-best’* opties voor het geval geen eigen provinciale capaciteit beschikbaar is om werkzaamheden uit te voeren, maar bewuste keuzes. Het uitbesteden van werk door middel van de inkoop van diensten of outsourcing is, in de ideale situatie, een instrument dat de provincie bewust kan inzetten om de focus op kerntaken te optimaliseren (effectief) en adequaat in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden (flexibel). Daarnaast zou uitbesteding mogelijkheden kunnen geven om toegang te krijgen tot en gebruik te kunnen maken van bewezen capaciteiten van externe partijen (hoogwaardig) en kostenbesparingen te realiseren door marktwerking (efficiënt), aldus de notitie Sourcing strategie.

In de volgende hoofdstukken van de notitie worden definities, criteria en werkwijze benoemd voor inhuur van externe capaciteit, uitbesteding door inkoop van producten/diensten en uitbesteding door outsourcing.

Bij inhuur van externe arbeidscapaciteit wordt vermeld dat het uitgangspunt is dat taken waarvoor de provincie kiest om onder directe provinciale verantwoordelijkheid uit te voeren, in beginsel met eigen provinciale personele capaciteit worden opgepakt. *‘De daartoe beschikbare formatie van de provincie dient gebaseerd te worden op “dalcapaciteit”.’*

Dit impliceert, volgens de definitie, dat het in een aantal gevallen noodzakelijk kan zijn door middel van externe inhuur arbeidscapaciteit aan te vullen (ziek, piek, specifiek).

De volgende criteria voor inhuur van externe arbeidscapaciteit worden genoemd:

- vervanging: uitval eigen personeel door vacature, ziekte e.d.;
- flexibiliteit: tijdelijk intensievere taakuitvoering of sterk wisselende benodigde personele capaciteit;
- kwaliteit: voor uitvoering van de betreffende taak is een bepaalde specifieke deskundigheid nodig waarvoor het niet opportuun is om deze zelf in de

provinciale formatie op te nemen. PNB kan op deze wijze ook specialistische kennis binnenhalen.

Bij de criteria voor uitbesteding door inkoop van producten/diensten staat dat *‘voor wat betreft uitbesteding van werk de filosofie is niet zelf doen maar markt(werking) gebruiken. Als voor de uitvoering van de betreffende taak een bepaalde specifieke deskundigheid nodig is waarvoor het niet efficiënt is om deze zelf in de provinciale formatie op te nemen, omdat:*

- *de omvang van de benodigde capaciteit te gering is (kwetsbaarheid, geen volledige dagtaak enz.);*
- *het een schaarse specifieke deskundigheid betreft waarvan het niet reëel is dat de provincie een dergelijke deskundigheid zal kunnen aantrekken;*
- *de dienst overall gezien een betere prijs/kwaliteitsverhouding biedt dan zelf uitvoeren;*
- *de dienst mogelijkheden geeft voor Social Return.’*

Bij uitbesteding door outsourcing wordt een werkwijze beschreven, waarin zogenaamde filters zijn uitgewerkt. In de filter ‘gereedheid’, beschrijft de notitie randvoorwaarden voor het uitbesteden:

1. *Regie: onze organisatie heeft de onbedreigde regie in handen over de gehele waardeketen; kennis daartoe is onafhankelijk van externe partijen.*
2. *Leverancierssturing: onze organisatie heeft de competenties om de externe partij effectief te besturen (supply management).*
3. *Vraagsturing: onze organisatie kent en coördineert (beheerst) de interne vraag in al zijn vormen (demand management).*
4. *Volwassenheid proces: het proces is op orde, voldoende geëvalueerd en er zijn goede dienstverleningsafspraken te maken (KPI's). De uithuisplaatsing leidt niet tot onevenredig grote organisatorische maatregelen binnen de provincie.*
5. *Veranderingen in de taak zijn voldoende te voorzien en beheersbaar.*

Met name de punten 2 en 3 zijn volgens de rekenkamer ook van toepassing voor de andere vormen van inschakeling van anderen of inkoop van producten/diensten.

De rekenkamer constateert dat de bedrijfsstrategie, zoals die in deze notitie wordt omschreven, uitgaat van een relatie tussen opgaves en benodigde capaciteit en kwaliteit. De notitie is echter vooral beschrijvend op dit punt. Op zichzelf is duidelijk wat bedoeld wordt met dalcapaciteit, maar er wordt niet aangegeven in hoeverre de dalcapaciteit aanwezig is, hoe de provincie tot de beoogde dalcapaciteit wil komen en hoe zij in de periode daar naar toe de risico's beheerst.

3.3 **Beleid en regels voor individuele inhuurtrajecten**

Europese richtlijnen en nationale wetgeving

De Europese Commissie stelt aanbestedingsrichtlijnen vast, die vervolgens moeten worden omgezet in nationale wetgeving. De regels over het voeren van ‘Europese aanbestedingen’ zijn in Nederland vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012. Deze wet vormt de implementatie van de huidige Europese aanbestedingsrichtlijnen 2004/18/EG (voor de ‘klassieke overheid’) en 2004/17/EG (voor de nutssectoren). Inmiddels heeft de Europese Commissie op 11 februari 2014 nieuwe richtlijnen vastgesteld. Naar aanleiding hiervan moet de Aanbestedingswet 2012 worden aangepast (uiterlijk in april 2016).

In de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn drempelbedragen vastgesteld. Een overheidsopdracht waarvan de geraamde waarde evenveel of meer bedraagt dan het drempelbedrag, moet verplicht Europees worden aanbesteed overeenkomstig de Europese aanbestedingsrichtlijnen die in de Aanbestedingswet 2012 zijn opgenomen. Elke twee jaar worden nieuwe drempelwaarden vastgesteld.

Voor 2014 en 2015 golden de volgende drempelbedragen voor decentrale overheden:

- Werken : € 5.186.000
- Leveringen : € 207.000
- Diensten : € 207.000

In het kader van flankerend beleid bij de Aanbestedingswet 2012 is in januari 2013 de zogenaamde Gids Proportionaliteit vastgesteld. De wet beschouwt het proportionaliteitsbeginsel als één van de dragende beginselen van aanbestedingsrecht. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht.

Provinciaal inkoopbeleid

In 2006 heeft de provincie het eerste provinciale inkoopbeleid vastgesteld. Dit is op een aantal punten aangepast, met name vanwege veranderingen in het wettelijk kader (de Aanbestedingswet) en ontwikkelingen in het provinciale beleid. In december 2013 hebben GS het huidige inkoopbeleid vastgesteld, de nota *‘Inkoopbeleid 2013 Provincie Noord-Brabant “best value for taxpayers money”*. Het inkoopbeleid geeft sturing aan de inkoopactiviteiten van de organisatie en zorgt voor spelregels waarbinnen de provincie Noord-Brabant inkoop.

De nota Inkoopbeleid behandelt drie onderwerpen:

- de inkooporganisatie (zie verder paragraaf 3.4);
- de inkoopuitgangspunten;
- inkoopbeleidsaspecten.

Bij de inkoopuitgangspunten wordt ingegaan op het wettelijk kader en de aanbestedingsvormen. De provincie volgt voor de grenswaarden onder de Europese

drempel de lijn van de Rijksoverheid (circulaire Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 15 augustus 2013).

Voor leveringen en diensten betekent dit het volgende:

- bij opdrachten tot € 50.000 kan enkelvoudig worden aanbesteed (minimaal 1 offerte moet worden gevraagd);
- bij opdrachten tussen € 50.000 en de Europese drempel (€ 207.000) moet meervoudig worden aanbesteed (minimaal 3 en maximaal 5 offertes opvragen);
- bij opdrachten boven de Europese drempel (€ 207.000) dient Europees te worden aanbesteed (publicatie van de offerte-aanvraag).

De nota voorziet in een afwijkingsprocedure, ingeval er een andere procedure wordt gevolgd dan de bij een provinciaal drempelbedrag behorende procedure.

Gemotiveerd afwijken is mogelijk vanwege inhoudelijke kenmerken van een opdracht, de marktsituatie en /of de specifieke omstandigheden van het geval.

Het toepassen van een lichtere procedure dan op grond van het beleid is voorgeschreven moet in verband met het rechtmatigheidsbeginsel en voorzien van een afdoende motivering ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college van Gedeputeerde Staten. Het college heeft de bevoegdheid om af te wijken gemandateerd aan de Directeur Bedrijfsvoering, onder voorbehoud van een positief advies van de strategisch beleidsadviseur Inkoop.

Voor spoedeisende gevallen in het kader van calamiteiten wordt een uitzondering gemaakt. Hiervoor kunnen, tot op grond van de in de mandaatregeling opgenomen bedragen, onderhands enkelvoudig opdrachten worden verleend.

Onder spoedeisende omstandigheden verstaat de provincie Noord-Brabant: 'omstandigheden waarbij door het niet onverwijld verstrekken van een opdracht schade ontstaat'.

In de paragraaf beleidsuitgangspunten wordt vervolgens het principe van de e-Marktplaats toegelicht. Dit principe dient te worden toegepast bij het inhuren van externe arbeidscapaciteit. De e-Marktplaats is een digitaal platform waar vraag en aanbod op het gebied van inhuur elkaar vinden.

Het team Inkoop & Marktrelaties is beheerder van dit systeem en is betrokken bij iedere uitvraag. Volgens de nota *'zorgt het systeem voor een efficiënt inkoopproces van externe inhuur, waarbij de transparantie van het proces wordt verhoogd en de mededinging door ZZP'ers en MKB-bedrijven wordt vereenvoudigd en gestimuleerd.'* Elke leverancier kan zich inschrijven en kwalificeren voor de relevante vakgebieden.

In de paragraaf inkoopbeleidsaspecten gaat de nota in op de wijze waarop inkoop bijdraagt aan het realiseren van provinciale kerntaken en wordt ingezet voor het realiseren van beleidsdoelstellingen zoals samenwerking, innovatie, duurzaamheid, bezuinigingen en het zorgen voor een gelijk speelveld voor de Brabantse ondernemers (waaronder MKB).

Bij inkoop samenwerking worden genoemd de samenwerking met andere provincies, gemeenten of overheidsinstellingen.

Daarnaast neemt de provincie actief deel aan samenwerkingsverbanden zoals het Inkoop Platform Provincies (IPP), de samenwerking met de 4 zuidelijke provincies,

het IPO (o.m. vakberaad beheer en bouw) en aan het B5-overleg waarin naast de provincie de vijf grote Brabantse gemeenten zijn vertegenwoordigd. Verder wordt er samengewerkt met het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de grond-, water- en wegebouw (CROW).

Inkoop draagt volgens de nota bij aan het beleidsuitgangspunt lastenverlichting door digitalisering van het aankoopproces en door eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers te stellen in redelijke verhouding tot de opdracht.

De provincie wil zorgen voor een zo gunstig mogelijk innovatieklimaat.

Volgens de nota werkt zij hier enerzijds zelf aan mee door het toepassen van innovatieve aanbestedingsvormen, zoals de prijsvraag, DBMF-contracten en de concurrentiegericht dialogoog. Anderzijds schrijft de nota voor om innovatieve oplossingen te stimuleren door in aanbestedingen, daar waar gewenst, gegadigden de mogelijkheid te geven alternatieven aan te bieden.

In de nota is vervolgens ingegaan op de strategie en aanpak bij enkele inhoudelijke innovatieve onderwerpen in het kader van innovatiegericht inkoopbeleid.

In de paragraaf inkoopbeleidsaspecten wordt nogmaals ingegaan op de e-Marktplaats als uitwerking van het beleid om het Brabantse bedrijfsleven en vooral het MKB en de ZZP (zelfstandige zonder personeel) voldoende toegang geven tot de provinciale opdrachten. De e-Marktplaats wordt ingezet om opdrachten op een snelle, makkelijke en transparante wijze te verstrekken. Daarnaast wordt bij onderhandse aanbestedingsprocedures waar mogelijk tenminste één regionale ondernemer uitgenodigd voor het doen van een aanbieding.

Tevens wordt ingegaan op het aangaan van raamovereenkomsten.

Aangegeven wordt dat een raamovereenkomst in het algemeen tot stand komt via een Europese aanbesteding. Omdat het MKB en de ZZP-ers verhoudingsgewijs veel inspanning en geld kwijt zijn om in te schrijven en kans te maken op een plaats binnen de raamovereenkomst, besteedt de provincie enkel raamovereenkomsten aan indien deze een duidelijke toegevoegde waarde hebben.

Tot slot gaat de nota Inkoopbeleid kort in op de bijdrage van inkoop aan beleidsdoelstellingen over maatschappelijk verantwoord ondernemen, social return en duurzaamheid.

Bij de vaststelling van de geactualiseerde nota Inkoopbeleid in december 2013 zijn tevens de Algemene Inkoopvoorwaarden Provincies (AIVP) 2013 voor levering en diensten vastgesteld. Deze zijn in samenwerking met alle provincies ontwikkeld en dienen op alle inhuur- en uitbestedingsovereenkomsten van toepassing te worden verklaard.

Bij de vaststelling van de AIVP 2013 is een interne instructie voor provinciale medewerkers uitgegaan voor het gebruik en de toepassing daarvan.

De AIVP 2013 omvat (inhoudelijke en procedure)regels voor bijvoorbeeld:

- de overeenkomst, zoals het daarin vastleggen van specifieke afspraken over de te leveren prestaties;
- verplichtingen van de opdrachtnemer, waaronder het omgaan met afwijkingen van de overeenkomst. Deze behoeven voorafgaande schriftelijke instemming van de provincie;
- aansprakelijkheid en vrijwaring;
- ontbinding, aangegeven zijn de omstandigheden waarbij de provincie het recht heeft om overeenkomst te ontbinden.

De AIVP bevat specifieke regels voor het inkopen van diensten, zoals:

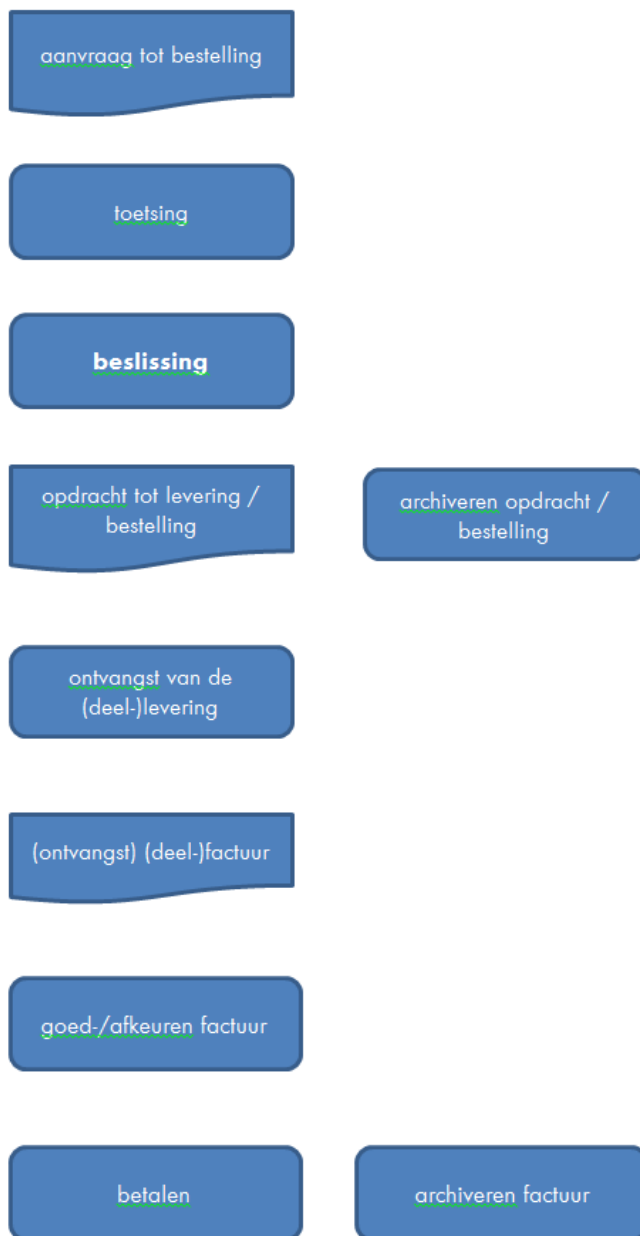
- verplichtingen van de opdrachtnemer. Bijvoorbeeld de verplichting om uitsluitend gekwalificeerde personen en personen die in Nederland arbeid mogen verrichten, in te zetten voor uitvoering van de overeenkomst;
- specifieke garanties. Uitvoering moet geschieden met zorgvuldigheid, deskundigheid en professionaliteit die gebruikelijk is binnen de branche;
- intellectuele en industriële eigendomsrechten. Deze berusten uitsluitend bij de provincie en worden aan haar overgedragen.

Richtlijnen en procesbeschrijvingen

In het Accounting Manual, waarin de financiële (deel) processen zijn beschreven, zijn de administratieve stappen en beslismomenten binnen het inkoopproces uitgewerkt. Deze uitwerking bevat de bestelprocedure en een procedure voor de afhandeling van facturen.

Het Accounting Manual legt de basis voor een rechtmatige afhandeling van een en ander. Uitgaande van de belegde bevoegdheden worden de processen beschreven en is voorzien in procedures die bij afwijkingen moeten worden gevolgd.

De volgende stappen worden onderscheiden in het inkoopproces:



Afbeelding 2

Uit de kaders en regels voor de bedrijfsvoering volgen deze uitgangspunten:

- *‘Bevoegd tot inkoop zijn degenen die in de mandaten- en volmachtregeling van de organisatie daartoe gemandateerd/gemachtigd zijn. Dit zijn de budgethouders.*
- *Iedere medewerker kan een aanvraag doen voor een bestelling. De medewerker wordt daarbij geacht de kostendrager en kostenplaats te kunnen melden.*

- *Voorgenomen bestellingen worden getoetst door een centrale Inkoop-Orderdesk, onderdeel van team IMR. Getoetst wordt op de volgende aspecten:*
 - o *is er een preferred supplier, waarmee een (raam)overeenkomst is afgesloten voor de levering van het gevraagde goed of dienst;*
 - o *de (wettelijke) kaders voor aanbesteding;*
 - o *voor bestedingen vanaf € 25.000 is aanbesteding voorgeschreven.'*

Met het laatstgenoemde criterium wordt bedoeld dat bij bestedingen vanaf € 25.000 deze voorgeschreven procedure moet worden doorlopen. Dus ook voor de inhuur van arbeidscapaciteit en de inkoop van diensten, moet vanaf € 25.000 de bestelprocedure van het inkoopproces worden doorlopen. De centrale Inkoop Orderdesk maakt deel uit van team Inkoop en Marktrelaties.

In het Accounting Manual zijn de stappen van de aanvraag tot bestelling (ATB) tot het plaatsen van de bestelling beschreven. De ATB kan door iedereen worden aangemaakt, met behulp van een webformulier. In het webformulier is een aanvinkvak aangebracht, waarin de medewerker de desbetreffende goederengroep moet aanklikken. Na aanmaak van de ATB gaat deze automatisch naar de centrale Inkoop-Orderdesk voor de toetsing. Als de Inkoop-Orderdesk akkoord is met de ATB, dan legt de Inkoop-Orderdesk de bestelling vast in het financiële systeem. Er wordt dan automatisch een aanvraagnummer toegekend. In het systeem is een workflowproces aangebracht, waarmee de Inkoop-Orderdesk de aanvraag doorleidt naar de budgethouder, die de aanvraag alleen kan goed-of afkeuren. Deze goed- of afkeuring hangt uiteraard af van de vraag of de uitgave binnen het budget is toegestaan. Als de Inkoop-Orderdesk de goedkeuring van de budgethouder heeft verkregen, dan plaatst de Inkoop-Orderdesk de bestelling bij de leverancier. Daarbij registreert de Inkoop-Orderdesk het bestelnummer in het financiële systeem (dit is een ander nummer dan het aanvraagnummer) en vermeldt dit op de bestelbrief aan de leverancier.

In het Accounting Manual is opgenomen dat de leverancier bij het plaatsen van de bestelling verplicht wordt bij de levering en facturatie het kenmerk van het provinciale bestelnummer te vermelden.

Bij de afhandeling van de factuur geeft aanvrager door middel van accordering van de factuur aan, dat de prestatie is geleverd. In het Accounting Manual is aangegeven dat de boekhouder de factuur na binnenkomst toetst op onder meer de aanwezigheid van het bestelnummer. Als de factuur aan de vereisten voldoet, boekt de boekhouder deze in het financiële systeem in. Als het bestelnummer ontbreekt, dan kan de betaling niet automatisch plaatsvinden, omdat er geen relatie kan worden gelegd met het budget ten laste waarvan de kosten moeten worden gebracht. In het Accounting Manual is de regel opgenomen dat indien een factuur geen vermelding heeft van het bestelnummer, deze niet geaccepteerd en geregistreerd wordt en retour wordt gezonden naar de leverancier onder vermelding van dit gebrek.

Nadat de factuur is ingeboekt, wordt deze ter accordering voorgelegd aan de ontvanger van de factuur (dit is degene die de aanvraag heeft gedaan). Als deze de factuur heeft goedgekeurd, dan stelt de boekhouder deze betaalbaar in het financiële systeem.

De rekenkamer constateert dat in het aanvraag- en bestelproces geen toets is voorzien op het aangeven van de goederengroep. Dit is van belang, omdat met het aangeven van de goederengroep wordt bepaald ten laste van welk budget de inhuur/inkoop komt (de geraamde middelen voor inhuur arbeidscapaciteit, of uit een budget voor programmamiddelen). Omdat er voor inhuur arbeidscapaciteit een genormeerd bedrag beschikbaar is, zou men om die redenen inhuur van arbeidscapaciteit kunnen boeken als inkoop diensten. Verschillende werkzaamheden zijn immers als inhuur of als inkoop van externen te betrekken, bijvoorbeeld, beleidsondersteunend onderzoek of ICT-onderzoek/-advies. Het criterium om de inzet van een externe als inhuur dan wel inkoop te categoriseren is vooral de sturing op de werkzaamheden van de externe tijdens de uitvoering. Dit moet blijken uit de offerte-aanvraag en kan derhalve worden getoetst.

Het Accounting Manual bevat een hoofdstuk Uitgangspunten financiële huishouding waarin onder meer de regels zijn toegelicht voor de personeelskosten-kredieten:

- GS/PS stellen de maximale arbeidscapaciteit vast voor de werkzaamheden die gedaan moeten worden om de begroting uit te kunnen voeren. Dat worden 'organieke werkzaamheden' genoemd. De maximale arbeidscapaciteit is daarmee de 'organieke formatie'.
- GS/PS stellen voor die organieke formatie de benodigde personeelskosten-kredieten vast.

Ter verduidelijking wordt hieraan toegevoegd: *“Formatie’ en ‘budget’ zijn dus twee kanten van dezelfde medaille.”*

Om de omvang van de personeelscapaciteit te kunnen verhogen is goedkeuring van PS nodig. Tot het 'ambtelijk apparaat' behoort alle arbeidscapaciteit voor de organieke werkzaamheden. Een 'organieke functie' is een functie waarvan de taken tot de organieke werkzaamheden worden gerekend. Het maakt daarbij niet uit op welke wijze wordt voorzien in de uitvoering van die taken, door personeel in eigen dienst of door inhuur van personeel bij derden.

In de programmabegroting 2016 is per programma een raming gegeven van organisatiekostenbudget. Bij afronding van dit onderzoek zijn de richtlijnen voor werken met organisatiekostenbudget nog in ontwikkeling. Vaststelling van het Strategisch Personeelsbeleid is voorzien eind 2016.

Bij het afsluiten van dit onderzoek (maart 2016) werden de regels voor het werken met het organisatiekostenbudget nog ontwikkeld. Op dat moment was/waren er nog geen:

- spelregels voor inhuur van externen over wanneer en wanneer niet mag worden ingehuurd;
- duidelijkheid over welke manager waar toe bevoegd is. Dit betreft de splitsing in “H”-verantwoordelijkheid en “O”-verantwoordelijkheid (“H”-verantwoordelijkheid = verantwoordelijkheid voor de HRM-/leidinggevende verantwoordelijkheid; “O”-verantwoordelijkheid = de verantwoordelijkheid van ‘opdrachtgever’, dus werkinhoudelijk, en gaat over de inzet van personeel op ‘opgaven’/begrotingsproducten.). De O-manager krijgt het Organisatiekostenbudget en kan daarvoor intern inhuren bij de H-manager. Hoe dat in de praktijk moet verlopen, is nog niet duidelijk.

In de gesprekken met medewerkers werd opgemerkt dat deze regels uiterlijk 1 april 2016 zouden moeten zijn vastgesteld. Ook werd aangegeven dat besloten was om tot dat moment inhuur te melden bij de directie, met een advies van P&O erbij.

Regels e-Marktplaats

Aanbieders van extern personeel, waaronder het midden- en klein bedrijf en ZZP’ers, kunnen zich inschrijven op de e-Marktplaats van de provincie. Bij de inschrijving geeft de leverancier aan binnen welk vakgebied het personeel levert.

De vakgebieden zijn:

- e-Marktplaats Beleid & Onderzoek;
- e-Marktplaats Communicatie;
- e-Marktplaats Facilitair-Onderhoud & Techniek;
- e-Marktplaats Facilitair-Soft services;
- e-Marktplaats Financieel;
- e-Marktplaats HRM;
- e-Marktplaats ICT;
- e-Marktplaats Ingenieursdiensten;
- e-Marktplaats Organisatie;
- e-Marktplaats Projectmanagement.

Een leverancier kan binnen e-Marktplaats meerdere vakgebieden aangeven. Hij moet zich dan ook bij meerdere e-Marktplaatsen inschrijven. Deze inschrijving bestaat uit het éénmalig opgeven van onder meer de bedrijfsgegevens en een kopie van het uittreksel van de Kamer van Koophandel.

Team IMR checkt de aanmelding van een leverancier en gaat na of akkoord gaat met de provinciale algemene voorwaarden en expliciet heeft aangegeven dat er op hem geen uitsluitingsgronden van toepassing zijn. Blijkt de leverancier na controle ‘geschikt’, dan krijgt hij een plek in de e-Marktplaats.

Als er behoefte is aan inhuur arbeidscapaciteit, dient men binnen de provincie eerst na te gaan of er intern een geschikte kandidaat beschikbaar is, omdat die de voorkeur heeft. Is dat niet het geval en is er goedkeuring van de directie om te mogen inhuren via e-Marktplaats, dan kan de vraag weggezet worden op

e-Marktplaats. Het inschakelen van de e-Marktplaats moet worden bekrachtigd door een besluit van de directie.

Zodra de aanvraag binnen het aangegeven vakgebied in een e-Marktplaats komt, ontvangt de leverancier automatisch een bericht om mee te doen.

Voor inschrijvers op een specifieke uitvraag is op de website van de e-Marktplaats een zogenaamde Kwalificatieleidraad e-Marktplaats ten behoeve van de provincie Noord-Brabant in te zien. Deze Kwalificatieleidraad geldt voor de specifieke uitvraag en bevat specifieke en algemene regels voor de beoordeling van aanbiedingen door de provincie.

De procedure is als volgt:

Voor de prijs kan een maximaal aantal punten worden behaald en voor de kwaliteit, in totaal zijn 100 punten te behalen. De inschrijvingen van de drie best scorende partijen worden vervolgens door de provincie gecontroleerd op minimumeisen en de beantwoording van de wensen. De cv('s) en referenties worden hier bij betrokken. Indien één van de drie inschrijvers niet blijkt te voldoen aan de minimumeisen, of de beantwoording van de wensen is niet herleidbaar/aantoonbaar, komt de nummer vier in aanmerking, enzovoort. De drie best scorende inschrijvingen worden uitgenodigd voor een gesprek. Op basis van dit gesprek, waarbij ook zal worden gekeken naar aspecten zoals de inpassing in het team, wordt 1 kandidaat geselecteerd voor de tijdelijke invulling van de functies.

Inschrijvers kunnen vragen stellen via de berichtenmodule in de e-Marktplaats. Hiervoor wordt een termijn aangegeven. Alle vragen worden geanonimiseerd beantwoord in een zogenaamde Nota van Inlichtingen. Deze Nota wordt zo snel mogelijk gepubliceerd zodat alle inschrijvende partijen over dezelfde informatie beschikken. Vragen die na de gestelde termijn worden gesteld, worden om die reden ook niet meer beantwoord.

Inkoop en zaakgericht werken

In mei 2015 is zaakgericht werken geïntroduceerd binnen de provincie.

Doel daarvan was om informatie goed en op tijd in één dossier te verzamelen én om iets terug te kunnen vinden. Met zaakgericht werken is meer standaardisatie aangebracht bij het doorlopen van stappen in een proces, en wordt het vastleggen van bepaalde stappen en besluiten in een proces gefaciliteerd.

Doel daarvan is om de handelend ambtenaar en zaakeigenaar te helpen bij het vormen van een volledig en vindbaar dossier. Er zijn zaakvormen onderscheiden die weer zijn uitgewerkt in zaaktypen. 'Aan-, inkoop en huur (inclusief concessie-aanbesteding)' is binnen zaakgericht werken uitgewerkt als een zaakvorm. Deze zaakvorm betreft alle typen aankopen van de provincie, waaronder alle provinciale aanbestedingen, zoals onder meer de inhuur van arbeidscapaciteit en inkoop van diensten, goederen of werken (incl. bestekken). Tevens gaat het om verkoop of verhuur van provinciale eigendommen. Binnen een zaakvorm zijn zaaktypen onderscheiden.

Volgens een mededeling op het Intranet van de provincie zijn de zaaktypen voor inkoop in MyCorsa NxT per 3 februari 2016 gewijzigd om de werkprocessen, sjablonen voor brieven en de zaaktypen beter op elkaar aan te laten sluiten.

Voor enkelvoudige en meervoudige aanbestedingen zijn in het werkproces stappen opgenomen die moeten worden geregistreerd binnen de zaak (case).

Bij enkelvoudige en meervoudige aanbestedingen moeten de volgende stappen worden doorlopen en positief worden bevonden:

- Nagedacht over raamovereenkomst.
- Inkoop ingeschakeld.
- Over begrotingspost/budget nagedacht.
- ATB aan laten maken via besteldesk.
- Over volledigheid dossier voor afhandelen nagedacht.

Een positief antwoord geeft 'doorgang' naar de volgende stap binnen het proces. Bij meervoudige aanbestedingen is er na de stap van het aanmaken van de ATB een extra stap aangemaakt: 'Voor overeenkomst vervolgcase aangemaakt'.

De rekenkamer constateert dat in de regels en de processen geen vastlegging is voorgeschreven van de afwegingen en argumenten om tot inhuur over te gaan. Er zijn geen regels/procedures om vast te leggen wat de reden is voor de inhuur van arbeidscapaciteit (ziekte, piek of specifieke deskundigheid).

De rekenkamer heeft geen regels aangetroffen voor vastlegging van toezicht door de inhoudelijke opdrachtgever gedurende de looptijd van de opdracht op de uitvoering conform de overeenkomst. Ook heeft de rekenkamer geen regels aangetroffen voor vastlegging van een evaluatie door de inhoudelijke opdrachtgever. In de notitie over normering van tarieven van maart 2014 zijn deze twee zaken voorgeschreven.

Leidraad integer handelen

Om zogenaamde draaideurconstructies, waarbij medewerkers die de provinciale dienst verlaten hebben via externe inhuur weer betaalde werkzaamheden te laten verrichten, tegen te gaan heeft de provincie in de leidraad integer handelen de volgende beleidslijn vastgesteld: 'Ambtenaren kunnen, anders dan bij hoge uitzondering, niet worden ingehuurd om tegelijkertijd als externe voor de provincie werkzaamheden te verrichten.

Voormalige provinciale ambtenaren worden niet binnen 2 jaar na ontslag ingehuurd voor het verrichten van provinciale werkzaamheden.' In 2010 stelden GS dat dit slechts in enkele gevallen wel is gebeurd.

3.4 Organisatie rond inhuurproces

Verantwoordelijkheid voor inkoop

Met de vaststelling van de nota Inkoopbeleid in december 2013 zijn wijzigingen aangebracht in de inkooporganisatie. Vooral de rol en de verantwoordelijkheid van het team Inkoop en Marktrelaties (IMR) is verstevigd.

Op directieniveau is de inkoopfunctie verankerd bij de directeur Bedrijfsvoering die concernbreed en clusteroverstijgend het inkoopbeleid bij de provincie stuurt. Binnen de provincie zijn twee expertisecentra voor Inkoop ondergebracht: het team Inkoop & Marktrelaties (IMR) voor de inkoop van leveringen, diensten en werken, exclusief infrastructurele werken en daarnaast een expertisecentrum binnen het cluster Projecten en Vastgoed dat de inkopen en aanbestedingen op het gebied van infrastructurele werken verzorgt. In dit onderzoek beperkt de rekenkamer zich tot de taken en rol van het team IMR. Team IMR is bij Cluster Service en Relatiemanagement (SRM) ondergebracht.

Taak en rol team IMR

De provincie Noord-Brabant hanteert een gecoördineerd inkoopmodel waarbij het team IMR **gezamenlijk** met de verschillende organisatieonderdelen verantwoordelijk is voor de inkoopactiviteiten en het behalen van het juiste inkoopresultaat. Volgens de nota Inkoopbeleid wordt de inhoudelijke materiedeskundigheid met name door het betrokken organisatieonderdeel ingebracht en geborgd en heeft team IMR te zorgen voor een rechtmatige en doelmatige inkoopprocesgang. Team IMR heeft daarbij een functionele rol met de bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De bevoegdheden van team IMR zijn vastgelegd in de Mandaatlijst Inkoop en aanbesteden. Een belangrijke taak betreft de beoordeling van de aanvraag tot bestelling voor inkoopopdrachten vanaf € 25.000. Team IMR is daarnaast adviseur en ondersteuner bij inkoopprocessen.

Op operationeel inkoopniveau verwerkt de centrale orderdesk van IMR de opdrachten (bestellingen) naar de markt. In de Nota Inkoopbeleid wordt hierbij de volgende kanttekening geplaatst: *‘Van onze leveranciers verwachten wij dat zij niet aan een opdracht beginnen zonder een geautoriseerde bestelling (met bestelnummer!) van de centrale orderdesk. Dit is in het belang van een snelle betaling van de facturen.’* Daarnaast onderhoudt team IMR het centrale contractenregister en is het team beheerder van de e-Marktplaats en betrokken bij iedere uitvraag via de e-Marktplaats. Deze werkzaamheden worden centraal uitgevoerd, team IMT fungeert hiermee als serviceprovider in de uitvoering van het inkoopproces.

De strategisch beleidsadviseur Inkoop van team IMR adviseert op strategisch niveau de directie en het provinciale bestuur over de kaders voor alle inkopen in de gehele organisatie. Uitgangspunten bij de kaders zijn doelmatigheid, objectiviteit, transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit.

Daarnaast heeft de strategisch beleidsadviseur een specifieke rol bij het inzetten van de inkoopfunctie voor het realiseren van specifieke beleidsuitgangspunten zoals het creëren van gelijke kansen voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), de invoering van Social Return en duurzaam inkopen (zoals het gebruik maken van biobased producten).

Binnen de strategische inkoopfunctie valt ook de tactische inkoopfunctie die betrekking heeft op specifieke aanbestedingstrajecten. Team IMR voert bijvoorbeeld marktonderzoek uit bij specifieke onderwerpen en adviseert over de inkoopstrategie (waaronder contractkeuze) en de keuze van de aanbestedingsprocedure. De marktoriëntaties worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in de partijen en netwerken op een bepaald gebied en in de specifieke aspecten waarop partijen zich van elkaar onderscheiden. Hierdoor verwerft team IMR kennis over zaken die belangrijk zijn om de kwaliteit van het aanbod te bepalen. Daarnaast zorgt team IMR voor de ontwikkeling van specificaties en selectiecriteria binnen offertetrajecten.

In de gesprekken tijdens het onderzoek meldden de betrokken medewerkers dat de adviesrol van team IMR nog niet goed uit de verf komt. Enerzijds heeft dit te maken met (tijdelijke) onderbezetting van het team, anderzijds lijkt dit het gevolg te zijn van het integraal management concept dat in de eerste jaren van deze eeuw leidend was. Als uitwerking hiervan werd de ondersteuning namelijk binnen de eigen teams/bureaus/afdelingen georganiseerd. In 2001 was wel voorzien in een inkoopbureau, maar dit was geplaatst bij Facilitaire zaken. Hierdoor had het inkoopbureau geen duidelijk herkenbare positie. De medewerkers die wij gesproken hebben, stelden dat het integrale managementconcept ertoe leidde dat het inkoopbureau niet als adviseur werd betrokken bij inkoopprocessen binnen de teams/bureaus/afdelingen.

Volgens team IMR is dit inmiddels wel verbeterd. Team IMR meent dat er veel vaker en meer gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige expertise bij het team, waardoor de provincie meer voordeel kan behalen bij aanbestedingstrajecten.

Formatie en bezetting team IMR

Team IMR bestaat uit het teamhoofd, 4 inkoopadviseurs, 2 inkopers, 2 operationeel inkopers en 1 contractmanager. Daarnaast is bij team IMR is een zogenaamde marktplaatsmeester aangesteld. Deze voert maandelijks de toets uit op de aanmeldingen van leveranciers op de e-Marktplaats. De uitvragen in de e-Marktplaats lopen via de marktplaatsmeester. Alleen medewerkers van team IMR zijn geautoriseerd om dit soort werkzaamheden administratief te verwerken.

Het team kende de afgelopen jaren veel verloop en openstaande vacatures. De clusters binnen de organisatie zijn gekoppeld aan de inkoopadviseurs. Zij zijn accountmanager voor enkele clusters. Minimaal eenmaal per jaar hebben zij een overleg met de directeur en de clusterhoofden en bespreken zij met hen hoe zaken lopen. Aan de orde komen dan bijvoorbeeld spendanalyses, aflopende contracten,

rechtmatigheid en eventuele belangrijke wijzigingen/aanvullingen in wetgeving of beleid.

3.5 Naleving afspraken en regels

In het onderzoek is de rekenkamer nagegaan in hoeverre de regels gemakkelijk zijn te raadplegen en daardoor bekend kunnen zijn bij medewerkers. Tijdens de gevoerde gesprekken en het (beperkte) dossieronderzoek zijn zaken naar voren gekomen, waaruit blijkt dat bepaalde afspraken en regels niet of niet goed worden toegepast. Daarnaast heeft de rekenkamer kennis genomen van resultaten van onderzoeken naar de toepassing van regels binnen de provincie zelf. Dit wordt hierna toegelicht.

Bekendmaking regels

Intranet - Brain

Het Intranet (Brain) voor de medewerkers van de provincie is een belangrijke vindplaats voor regels. Op Brain leiden de zoektermen ‘inkoop’, ‘inhuur’, ‘aanbesteding’ door naar een uitgebreide webpagina ‘Inkoopvormen - Aanbestedingsproces’. Vandaaruit kan naar verschillende relevante onderwerpen worden doorgelinkt:



Inkoop ▼
Besteldesk helpt je bij maken ATB's
Aanbestedingsproces
Inkoopadvies
e-Marktplaats voor inhuren personeel
Inkoopvormen - Aanbestedingsproces
Raamovereenkomst
Extra werk en meerwerk

Afbeelding 3

Op de pagina Inkoopvormen-Aanbestedingsproces zijn verschillende documenten over inhuur/inkoop genoemd en beschikbaar door middel van aanklikken:

[Aanvulling RVOI 2001](#)
[Algemene inkoopvoorwaarden provincies](#)
[Checklist aanbestedingsproces](#)
[Gids proportionaliteit](#)
[Goederengroepen en inkooppakketten](#)
[Inkoopbeleid provincie Noord-Brabant](#)
[Aandachtsgebieden, specialismen omgevingsdiensten](#)

Afbeelding 4

Checklist aanbestedingsproces, april 2013

Bij de documenten op Brain is een checklist aanbestedingsproces opgenomen. Deze checklist bevat vooral aandachtspunten die in het selectie- en offertetraject spelen. Deze gaat nog niet in op de beoordeling van verschillende offertes in een meervoudig onderhandse aanbesteding. Het invullen van de checklist is niet verplicht gesteld. De checklist vraagt niet naar de redenen voor de inhuur/inkoop.

Regels voor beoordeling aanbiedingen via e-Marktplaats

Er zijn algemene en specifieke beoordelingsregels voor het selecteren van aanbieders op de e-Marktplaats. De algemene beoordelingsregels zijn niet op of via Brain te vinden. De inschrijvers op een specifieke uitvraag kunnen op de website van de e-Marktplaats een zogenaamde Kwalificatieidraad e-Marktplaats ten behoeve van de Provincie Noord-Brabant raadplegen. Deze Kwalificatieidraad geldt voor de specifieke uitvraag en bevat zowel de algemene als de specifieke regels voor de beoordeling van aanbiedingen door de provincie.

Zaaktype

Door het aanmaken van de zaakvorm ‘Aan-, inkoop en huur (inclusief concessie-aanbesteding)’ is het eenvoudiger gemaakt voor medewerkers om het proces van inhuur en inkoop te doorlopen. De rekenkamer constateert dat in de regels en de processen geen vastlegging is voorgeschreven van de afwegingen en argumenten om tot inhuur over te gaan.

Format bestelprocedure in SAP

De bestelprocedure wordt in het financiële systeem SAP doorlopen. Deze procedure is voor alle medewerkers gemakkelijk te benaderen via het SAP Portal, met een tabblad inkoop. Het proces begint met eenvoudige vragen, waarbij uit een lijst van goederengroepen de van toepassing zijnde goederengroep moet worden aangeklikt. Het werkblad leidt de aanvrager langs de verschillende te registreren zaken.

Instructieschema inhuur en uitbesteding

Op basis van het Kaderdocument Externe inzet is een instructieschema gemaakt: “INHUUR” of “UITBESTEDING” - instructie ten behoeve van registratie. In dit instructieschema zijn de categorieën ‘inhuur arbeidscapaciteit’ en ‘inkoopdiensten/uitbesteding’ uitgewerkt aan de hand van de kenmerken ‘juridische inbedding’, ‘aansturing’, ‘wijze van afrekening’ en ‘vermelding in SAP’. Tevens zijn enkele voorbeelden gegeven per categorie. Dit instructieschema is niet op intranet geplaatst en niet toegevoegd aan het Accounting Manual of aan beleidsnota’s. Het is niet duidelijk hoe medewerkers op de hoogte kunnen zijn van het bestaan van deze instructie.

Naleving regels volgens interne controle

Jaarlijks voert team Auditing en Procesmanagement (A&P) een interne controle uit op de beheersing van het inkoop- en aanbestedingsproces. Het doel van de interne controle is om samen met het verantwoordelijke management er voor te zorgen dat het proces verder geoptimaliseerd wordt. De dossiers die voor deze interne controle

worden geselecteerd, betreffen dossiers met een financiële omvang dichtbij en/of boven de Europese aanbestedingsgrens. Reden daarvan is dat deze het grootste risico vormen, als zaken niet volgens de procedures verlopen.

De rekenkamer heeft kennis genomen van de resultaten van deze controles. Uit deze controles blijkt dat de opzet van het inkoop- en aanbestedingsproces toereikend is, maar dat de uitvoering op enkele punten niet volgens de opzet verloopt. Sommige knelpunten blijken jaarlijks terug te keren:

- Het niet naleven van afspraken uit raamovereenkomsten. Er zijn leveranciers ingezet naast de raamcontracten. Aanbevolen wordt ervoor te zorgen dat inhuur die niet conform raamovereenkomst plaatsvindt zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.
- De verplichte consultering van bureau inkoop bij inkopen boven de € 25.000,- is niet controleerbaar en de communicatie is nog niet afgerond.
- Bij e-Marktplaats strikter de procedure naleven en monitoren vanuit bureau inkoop.

Naar aanleiding van de controle over 2014 werd in de rapportage van A&P vermeld dat de rol en positie van inkoop is gewijzigd vanaf 1 januari 2014 met de vaststelling van het nieuwe Inkoopbeleid 2013 provincie Noord-Brabant en dat dit het volgende betekent:

- team IMR is formeel proceseigenaar;
- het is verplicht om team IMR te betrekken bij alle inkooptrajecten vanaf € 25.000;
- er is een werkinstructie met inbegrip van afwijkmogelijkheden op inkoopbeleid.

Vanuit de interne controle wordt aangegeven dat de inkoopfunctie nu duidelijk is gepositioneerd en dat de communicatie hierover is opgepakt.

Er vinden minimaal 2x per jaar accountgesprekken plaats door de inkoopadviseurs. Daarbij wordt vermeld dat team IMR druk doende is de capaciteit op orde te brengen passend bij zijn nieuwe rol. Ook wordt vermeld dat team IMR Inkoop niet altijd wordt betrokken bij het proces, terwijl team IMR wel verantwoordelijk is voor het proces. Uit de werkingscontroles blijkt dat de processtap van verplichte betrokkenheid van inkoop niet in alle gevallen zichtbaar wordt vastgelegd.

Behalve de jaarlijks terugkerende problemen in de uitvoering, worden enkele andere knelpunten in de uitvoering genoemd, waaronder het niet in alle gevallen rekening gehouden met de door GS maximaal vastgestelde uurtarieven.

Bij de interne controle over 2014 door het team Auditing en Procesmanagement (A&P) bedroeg het niet (zichtbaar) naleven van de verplichte betrokkenheid van team IMR 33% van de gevallen. Team IMR werd hierop geadviseerd om in overleg te treden met de directie, zodat inkoop altijd betrokken moet worden bij opdrachtverleningen boven de € 25.000, -. Dus niet alleen bij nieuwe

aanbestedingen maar ook bij afroepen uit raamovereenkomsten, verlengingen e-Marktplaats e.d.

Sturing op inhuur door maandrapportages

Conform het Kaderdocument Externe inzet van november 2010 worden maandrapportages opgesteld en besproken in de Directieraad. In deze rapportages wordt het totaal bedrag voor jaar x dat is afgesproken/geraamd, de realisatie tot en met de betreffende maand van jaar x (in bedragen en % ten opzichte van de afspraak) uitgesplitst naar personeels- en programmabudget. De totalen zijn verder uitgesplitst per cluster, per afdeling van elk cluster en per begrotingspost per afdeling per cluster. Naast de realisatie voor het gehele jaar x wordt ook een prognose gegeven voor de rest van het jaar. Deze maandrapportages worden 10 keer per jaar opgesteld. De bestuursrapportages op basis van deze rapportages zijn tot voorjaar 2014 twee keer per jaar verschenen. Vanaf dat moment verschenen ze één keer per jaar. De bestuursrapportages maken, naast de begroting en jaarstukken, onderdeel uit van de P&C-documenten die PS ontvangen.

Uit het directiebesluit van oktober 2015 blijkt dat de directie de informatie in de maandrapportages bespreekt en dat dit ook tot actie leidt. Ter illustratie: bij de bespreking van de maandrapportage van september is geconstateerd dat *‘de trend naar minder inhuur lijkt gekeerd, er wordt de laatste tijd juist weer meer ingehuurd. Dit is geen wenselijke ontwikkeling. Het ziekteverzuim is al een tijdje relatief hoog, maar in september is dat zelfs veel hoger dan in de afgelopen jaren. De krimpopgave zal naar verwachting per 1 januari 2016 niet gehaald worden, zo’n 20 fte zal de bezetting hoger zijn dan de formatie. De directie gaat hierover in gesprek met de verantwoordelijk managers.’* In november 2015 neemt de directie kennis van de maandrapportage over oktober en constateert dat de omvang van de inhuur een aandachtspunt blijft. De directie besluit tot het geven van een opdracht aan de clusters (via bedrijfsvoering) voor het opschonen van de verplichtingen in de administratie om een nog actueler beeld te krijgen van de kosten van inhuur.

Toepassing bestelprocedure

Het toepassen van de bestelprocedure vormt al jarenlang een probleem binnen de organisatie. In november 2015 wordt dit probleem op Brain onder de aandacht gebracht, waarbij geconstateerd wordt dat in 50% van de gevallen geen bestelbon wordt aangemaakt. In de praktijk wordt het ontbreken van een bestelbon pas bemerkt als er een factuur zonder vermelding van een bestelnummer, binnenkomt. Op dat moment ontstaat een probleem met de betaling. Het niet doorlopen van de bestelprocedure betekent echter meer dan alleen het ontbreken van een basis voor de betaling van in rekening gebrachte kosten. Als er geen bestelprocedure is doorlopen bij de inhuur van arbeidscapaciteit en inkoop van diensten, dan kan niet achteraf worden vastgesteld of team IMR is betrokken bij de inhuur/inkoop en of goedkeuring is gevraagd en verkregen van de budgethouder.

Het probleem met de betaling werd door de afdeling financiën opgelost, door achteraf een bestelbon aan te maken en een verplichtingennummer toe te kennen. Binnen de organisatie wordt in deze gevallen gesproken over 'cosmetische ATB's'. Deze reparatie achteraf is niet conform de regels die stellen dat facturen zonder bestelnummer niet in behandeling worden genomen en teruggestuurd worden naar de leverancier.

Een zogenaamde cosmetische bestelbon komt niet meer voor toetsing langs bij team IMR. Omdat de bestelprocedure op grote schaal niet wordt gevolgd en achteraf cosmetische ATB's worden aangemaakt, kan team IMR niet nagaan hoeveel en welke opdrachten met een raming boven de € 25.000 niet voor advies aan het team zijn voorgelegd.

Voor de monitoring en registratie is het niet volgen van de bestelprocedure ook een probleem, omdat de toekenning van goederengroepen dan niet of achteraf gebeurt. Bovendien wordt dit dan meestal door financiën gedaan en niet door de medewerker die het beste kan aangeven tot welke goederengroep de inhuur/inkoop behoort. De gegevens over de inhuur arbeidscapaciteit zijn daarom niet volledig of soms onjuist. De betrouwbaarheid van de gegevens is achteraf niet vast te stellen, vanwege de reparaties achteraf.

Er staat geen sanctie op het niet volgen van de bestelprocedure.
In oktober 2015 is de volgende oplossing op Brain geplaatst:

'Op dit moment is 50% van onze inkoopfacturen niet voorzien van een bestelnummer, omdat er geen ATB is aangemaakt. Dit vertraagt de betaling van facturen en past niet bij professioneel opdrachtgeverschap. Daarom worden facturen die niet voorzien zijn van een bestelnummer, sinds 1 november 2015 niet meer in behandeling genomen. Deze worden teruggestuurd naar de leverancier met het verzoek contact op te nemen met de opdrachtgever.'

De Besteldesk helpt

Om een bestelnummer te krijgen is het noodzakelijk om een ATB aan te maken. De onbekendheid met het aanmaken van een ATB in de organisatie is groot. Om te voorkomen dat facturen teruggestuurd worden, is de besteldesk in het leven geroepen. Die is erop gericht om medewerkers die slechts enkele keren per jaar een bestelling doen te ontzorgen. Zij nemen, als je dat wilt, de aanmaak van een ATB van je over.'

Formulier

Om de Besteldesk in te schakelen mail je het onderstaand formulier zo volledig mogelijk ingevuld naar besteldesk@brabant.nl

Als de gegevens compleet zijn wordt de ATB aangemaakt en krijg je een melding per mail. Bij ontbrekende of onjuiste gegevens neemt de besteldesk contact op. Na goedkeuring van de ATB informeert de besteldesk de leverancier over het

bestelnummer en dat deze in de factuur moet worden opgenomen. Pas dan kun je de opdracht verstrekken.

Zodra de inkoopfactuur bij de provincie binnenkomt ontvangt de opdrachtgever een mailbericht. Hierin staat een link waarmee de factuur kan worden goed- of afgekeurd.'

De rekenkamer constateert dat met het invullen van het formulier de volgende stappen ontbreken:

- Het toekennen van een goederennummer door de medewerker.
- Het resultaat van de toetsing door team IMR.

Aanvragers moeten daarnaast in het formulier een nummer vermelden dat zij alleen van de budgethouder kunnen krijgen, daarmee is het raadplegen en goedkeuring verkrijgen van de budgethouder gewaarborgd.

Op het formulier dient men aan te geven of er een inkoopadviseur is betrokken bij de aanvraag (boven € 25.000). Er hoeft niet te worden aangegeven of team IMR de aanvraag heeft geaccordeerd. Volgens de betrokken medewerkers is de betrokkenheid van team IMR bij de aanvraag geborgd doordat de orderdesk bij twijfel team IMR inschakelt.

Tevens is een instructiefilmpje op Brain geplaatst.

Eerder constateerde de rekenkamer dat de bestelprocedure, zoals vormgegeven in SAP, eenvoudig is en, volgens haar, ook gemakkelijk te benaderen. Het is niet onderzocht of onbekendheid of moeite met de praktische toepassing van de procedure de enige redenen zijn voor het op een dergelijke schaal niet naleven van de procedure.

Registratie

In 2001 hebben GS al geconstateerd dat het nagenoeg onmogelijk was betrouwbare informatie over inhuur en uitbesteding te genereren. In 2009 hebben GS inhuur en uitbesteding gedefinieerd omdat er geen uniform inzicht kon worden gegeven. Met de definitie en daarbij passende codering in de administratie is in theorie geborgd dat de kosten en daarmee omvang van inhuur, eigen personeel en uitbesteding op onder de juiste categorie kunnen worden geadministreerd. In de praktijk kunnen zaken alsnog fout worden geboekt, bijvoorbeeld door de verkeerde goederengroep kiezen. Sinds 2014 wordt bij alle directies van de provincie dezelfde informatie verzameld en gepresenteerd over de inhuur van arbeidscapaciteit. Daarvóór was geen sprake van uniformiteit in de wijze waarop de informatie over onder meer inhuur werd gepresenteerd.

Omdat er geen toetsing is voorzien op de registratie van de goederengroep, is de betrouwbaarheid van die informatie niet geborgd. Zoals eerder is aangegeven kunnen bepaalde werkzaamheden zowel gecategoriseerd worden binnen een goederengroep voor inhuur van arbeidscapaciteit als binnen een goederengroep voor inkoop van diensten. Of de medewerkers het juiste criterium gebruiken om conform

de regels de desbetreffende goederengroep aan te geven, wordt door niemand getoetst. Of bij het toekennen van de goederengroep overwegingen meespelen om het budget voor inhuur arbeidscapaciteit zo min mogelijk te benutten ten koste van het programmabudget voor inkoop van diensten, is niet te achterhalen op grond van de gegevens uit de systemen en interne onderzoeken.

Financiële beheersing

De financiële beheersing vanuit de budgetten is in opzet geregeld, waarbij voor de inhuur van arbeidscapaciteit de norm die PS had gegeven, leidend was voor het totale jaarlijks te besteden budget. Dit budget werd opgebouwd uit een deel van het P-budget en een deel uit programmageld, verdeeld per cluster. Zoals aangegeven, werd de ontwikkeling van de totale kosten maandelijks gemonitord op directieniveau via de maandrapportages. Daarin werd zowel gerapporteerd over de aangegane verplichtingen als de gemaakte kosten.

Om tijdig te kunnen bijsturen is vooral informatie over aangegane verplichtingen van belang. Vanwege het niet naleven van de bestelprocedure, was echter juist deze informatie onvolledig.

Het niet naleven van de bestelprocedure heeft, zoals hiervoor al is vermeld, tot gevolg dat achteraf niet kan worden vastgesteld of aan de budgethouder goedkeuring is gevraagd voor de te maken kosten als gevolg van inhuur/inkoop. Omdat dit inzicht er niet is, is achteraf niet vast te stellen in hoeverre er budgetbewaking heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de daadwerkelijke bestelling.

De inkoop van diensten wordt bekostigd uit de programmabudgetten. De financiële beheersing hangt daarbij af van de organisatie en uitvoering van de budgetbeheersing. Deze heeft de rekenkamer niet specifiek onderzocht.

Naleving regels e-Marktplaats

Bij de interne controle is gebleken dat bij het toepassen van het instrument e-Marktplaats de procedure niet in alle gevallen goed werd nageleefd. Aanbevolen werd om dit beter te monitoren vanuit team IMR.

Uit het dossieronderzoek van de rekenkamer blijkt dat de uitvraag met standaard brieven en conform de regels werd gedaan. Uit de vastleggingen van beoordelingen bleek dat de aanvragers zelf beoordeelden of de inschrijvingen van de drie best scorende partijen aan de eisen voldeden. In sommige gevallen constateerden ze dat de inschrijving niet aan de vereisten voldeed. Volgens de procedure vervallen inschrijvingen die niet aan de minimeisen voldoen. Lager scorende partijen schuiven vervolgens de top-drie binnen. Met de drie best scorende partijen dient een gesprek worden te worden gevoerd. In één geval voldeden de alle drie best scorende partijen niet aan de eisen en werd alleen nummer vier uitgenodigd voor gesprek. In dit geval is de procedure niet goed nageleefd; nummer vijf en zes hadden ook moeten worden beoordeeld en, na een positief oordeel, ook moeten worden uitgenodigd voor gesprek.

Controle en toetsing van afwegingen

Er wordt tot uitbesteding van werk overgegaan om markt(werking) te gebruiken voor een efficiënter resultaat (betere kwaliteit, minder kosten). Of het overgegaan tot uitbesteding onderbouwd is met argumenten waaruit blijkt dat het efficiënter zal zijn, wordt niet gecontroleerd door de provincie. Ook wordt niet geëvalueerd of uitbesteden werkelijk efficiënter was dan zelf uitvoeren. Er worden geen gegevens verzameld binnen de provincie die hier inzicht in kunnen geven.

3.6 Bevindingen

In deze paragraaf zijn de bevindingen over de kaders gerubriceerd naar de aspecten die in de inleiding van dit hoofdstuk zijn genoemd:

Duidelijke regels

- De definities zijn duidelijk, maar de definitie inkoop van diensten (een op te leveren product) is niet één op één hetzelfde als wat in de provinciale kaders werd aangegeven, namelijk datgene wat de provincie niet zelf doet.
- De regels zijn over het algemeen goed te vinden door toelichting op BRAIN en daarop beschikbaar gestelde documenten.
- In de regels is niet voorzien in het verplicht vastleggen van de reden voor inhuur/inkoop.

Ordelijke processen

- Bestelprocedure is op zichzelf helder en eenvoudig toepasbaar door format in systeem.
- Leidinggevenden sturen niet op juist doorlopen van bestelprocedure.
- Procedure afwijkingendossier is duidelijk, maar er is geen procedure om te waarborgen dat deze altijd wordt toegepast, wanneer dat zou moeten.

Signalering van risico's geregeld

- Alleen signaleren overschrijding op financiële norm van inhuren arbeidscapaciteit is geregeld.
- Signaleren op inhoudelijke risico's is deels geregeld door advisering Inkoop binnen bestelproces en regeling over afwijkingen. Maar onvoldoende controle en sancties op niet doorlopen bestelproces.
- Signaleren van risico's als gevolg van ontbreken randvoorwaarden voor inhuur/inkoop (de benodigde kwaliteit om in te huren/in te kopen) niet geregeld.

Informatie over productie en resultaat geregeld en wordt verzameld

- Vanaf november 2010 definities en basis voor de registratie gelegd. Uniforme registratie door alle organisatieonderdelen vanaf 2014.
- Monitor informatie beperkt zich tot signaleren overschrijding op financiële norm van inhuren arbeidscapaciteit.

- De registratie levert ook gegevens op over de totale omvang van inkoop van diensten, maar daar wordt niet specifiek op gemonitord.
- Registratie vanuit twee invalshoeken in twee verschillende systeem (financiën en personeel). Er is geen koppeling tussen systemen aangebracht, waardoor de gegevens niet automatisch aan elkaar kunnen worden gerelateerd. Omissie voor het analyseren van de informatie.
- Voor structureel bepalen en evalueren van efficiency van inzet van anderen (inhuur arbeidscapaciteit en inkoop diensten) is meer informatie nodig.
- Onvoldoende gegevens om te analyseren in hoeverre beschikbare capaciteit voldoet als dalcapaciteit, zoals idealiter geschetst in notitie Sourcing strategie.
- Onvoldoende informatie om te bepalen of de randvoorwaarden voor inhuur/inkoop aanwezig zijn.

Toezicht en controle geregeld en uitgevoerd

- Jaarlijks audit op inhuur proces en Europese aanbestedingen.
- Toezicht en controle op toepassen bestelprocedure/advisering door team IMR/vooraf toestemming budgethouder niet geregeld en uitgevoerd.

Aanbrengen verbeteringen naar aanleiding van informatie over productie en resultaat

- Interne controle rapporteert jaarlijks over dezelfde problemen. Sommige punten worden verbeterd, maar merendeel blijft hetzelfde.
- Actie voor verbetering toepassen bestelprocedure is ontoereikend. Oorzaken probleem zijn niet onderzocht.

4 Omvang externe inhuur en verantwoording aan PS

4.1 Inleiding

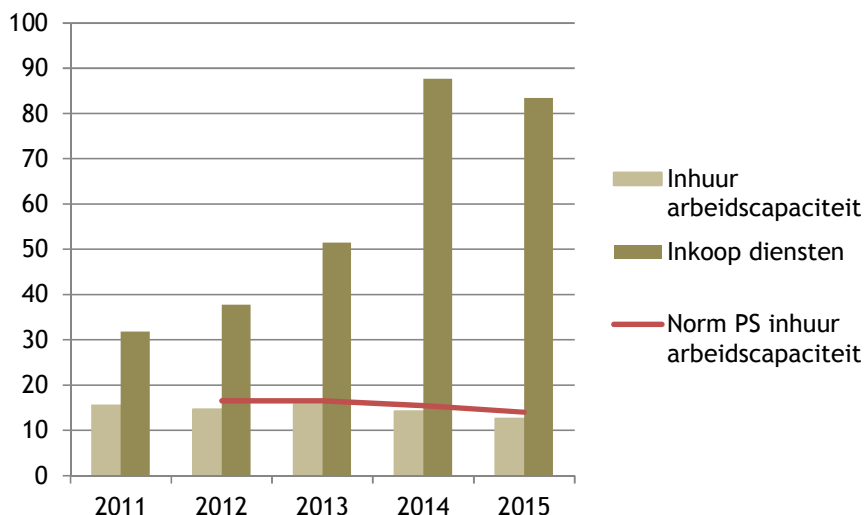
In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de omvang van de externe inhuur en de verantwoording daarover aan PS. De rekenkamer heeft voor haar analyse gebruik gemaakt van de informatie over de inzet van externen die aan het financiële en het personeelssysteem kon worden ontleend. Zij is zich ervan bewust dat de betrouwbaarheid van de gegevens, vanwege de knelpunten in de registratie, niet gewaarborgd is. Omdat achteraf geen betere informatie is te genereren, zal zij met deze beschikbare gegevens volstaan met het geven van enkele globale tendensen.

4.2 Informatie over omvang inhuur arbeidscapaciteit en inkoop diensten

Informatie over inhuur is te verkrijgen uit het financiële systeem en het personeelssysteem. Het financiële systeem geeft per organisatie-eenheid inzicht in de kosten, de ingehuurde bureaus/organisaties en de omschrijving van een factuur. Het personeelssysteem levert de volgende gegevens op: de namen van de ingehuurde personen, het aantal verlengingen van een opdracht, de duur van de inhuurperiode, het aantal uren per week en de omschrijving van de opdracht. Doordat er geen koppeling is gelegd tussen beide systemen, kunnen de gegevens niet met elkaar gecombineerd worden.

Hierna volgt een overzicht van de kosten van inhuur, waarbij ook de kosten voor de inkoop van diensten en uitbesteding van werk zijn opgenomen. Dit overzicht is gebaseerd op door de provincie aangeleverde gegevens over kosten en kostensoorten, ontleend aan de financiële administratie.

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.

De stijging van de kosten voor inkoop van diensten in 2014 en 2015 ten opzichte van 2013 is vooral veroorzaakt door meer kosten voor inkoop van diensten bij de clusters Mobiliteit en infra (MenI), Natuur en milieu (NenM) en Projecten en vastgoed (PenV). In de volgende tabel zijn de kosten voor inkoop van diensten per cluster vermeld.

Tabel 7: Inkoop van diensten (exclusief uitbesteding) per cluster (2013-2015 tot oktober)
(bron: Zuidelijke Rekenkamer, op basis van gegevens Provincie Noord-Brabant)

Cluster	2013	2014	2015
BV	3.459.794	1.402.790	1.276.889
CenS	2.704.454	3.068.147	2.026.108
Concern	656.579	1.040.687	978.901
ECIN	4.165.338	3.818.170	4.006.023
GRF	268.439	133.834	223.119
IenI	4.119.146	6.844.331	5.321.304
MenI	3.395.730	8.259.884	13.747.820
NenM	24.767.808	52.530.973	42.039.713
PenV	5.533.530	7.845.957	10.571.742
RMT	2.138.736	2.658.738	3.074.611
SRM	281.182	110.786	181.021

Bij het cluster NenM betreffen de grootste bedragen de kosten voor diensten van verschillende omgevingsdiensten.

Opvallend is dat relatief veel kosten in de financiële administratie niet nader zijn gespecificeerd. De omschrijving is dan 'niet toegewezen'. In 2015 zijn voor een

totaalbedrag van bijna € 12 miljoen facturen in de administratie verwerkt, waarbij de goederengroep, de crediteurennaam en de kostenplaats 'niet toegewezen' is.

Zoals eerder is aangegeven, kunnen de gegevens vanwege omissies in de registratie afwijken van de werkelijke totale uitgaven binnen de categorieën. Zo bleek bij de selectie van inhuurtrajecten ten behoeve van dit onderzoek dat in 2014 bij twee cases sprake was van uitbesteding, terwijl deze geregistreerd waren als inhuur arbeidscapaciteit. Het gaat hierbij om substantiële bedragen die bij de totale financiële omvang van inhuur arbeidscapaciteit voor 2014 zijn geteld (totaal € 946.076). Anderzijds is het zeer waarschijnlijk dat er bedragen ten laste van inkoop van diensten zijn gebracht, terwijl het inhuur van arbeidscapaciteit betreft. In het kader van de Agenda van Brabant en in het Bestuursakkoord 'Tien voor Brabant' is een formatiereductie 'van 1390 naar 1000 fte' voorzien. In de volgende tabel wordt de werkelijke bezetting per 1 januari van het desbetreffende jaar aangegeven (Bron: paragraaf Bedrijfsvoering bij de provinciale jaarstukken).

Tabel 8: Werkelijke bezetting (2011-2014)

FTE op 1 januari van het jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Werkelijke bezetting	1.330	1.300	1.284	1.088	1.098

De werkelijke bezetting is afgenomen, richting de beoogde maximale formatie-omvang.

Aan de gegevens in het personeelssysteem, kunnen de volgende zaken worden ontleend. In de periode 2011-2015 zijn 1417 personen geregistreerd in het personeelssysteem die op inhuurbasis werken voor de provincie Noord-Brabant. Daarvan zijn 290 personen ingehuurd vóór 2011. Vanaf 2011 zijn 1127 personen ingehuurd. Uit het systeem is het aantal verlengingen te destilleren: in 182 gevallen (van 1127) is meer dan 4 keer sprake van opdrachtverlenging. In 27 gevallen is sprake van meer dan 10 verlengingen.

Daarnaast geven de gegevens inzicht in de duur van de opdracht (uit totaal van 1127):

- 473 opdrachten duren 1 jaar of langer;
- 213 opdrachten duren 2 jaar of langer;
- 95 opdrachten duren 3 jaar of langer;
- 26 opdrachten duren 4 jaar of langer.

Langdurige inhuur

Team IMR heeft in 2014 een opschoningsactie op langlopende inhuur uitgevoerd. Er zijn lijsten gemaakt samen met P&O. Hiermee zijn de clustermanagers benaderd. Er bleken drie categorieën te zijn:

1. personen die al niet meer werkten voor de provincie;
2. personen die op korte termijn werk afsloten;

3. personen van wie men niet wist dat het een externe betrof.

Naar aanleiding van de opschoningsactie zijn verschillende contracten beëindigd en niet meer verlengd.

In september 2015 constateerde de directie, zoals blijkt uit het directiebesluit, *‘dat veel personen voor langere tijd (langer dan een jaar en soms nog langer) worden ingehuurd, soms op voor de provincie vitale functies. Uit de organisatie komen wel eens signalen over de onwenselijkheid van deze situatie. Het is belangrijk om meer zicht te krijgen op de noodzaak van de inhuur in relatie tot het organisatiekosten-budget, het capaciteitsmanagement en de krimpopgave. Daarmee kunnen ontstane beelden over de situatie ook worden getoetst en kunnen eventueel vervolgmaatregelen worden getroffen. De directie vraagt daarom om een nadere analyse op de inhuur.’*

De nadere analyse op de inhuur was bij het afsluiten van dit onderzoek nog niet uitgevoerd.

De rekenkamer constateert dat er programmamanagers zijn ingehuurd, sommigen ook voor langere tijd (3 jaar).

4.3 Verantwoording financiële omvang inhuur aan PS

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken 2011 tot en met 2014 zijn PS geïnformeerd over de kosten van inhuur van arbeidscapaciteit. Over de kosten van inkoop van diensten zijn PS niet geïnformeerd.

In de volgende tabel zijn de aan PS verantwoorde kosten van inhuur arbeidscapaciteit weergegeven.

Tabel 9: Aan PS verantwoorde kosten van inhuur arbeidscapaciteit (jaarstukken 2011-2014)

	Norm inhuur	Gerealiseerd in €
	Maximaal in €	Inhuur
2011	16.538.220	15.283.966
2012	16.538.220	14.656.460
2013	16.538.220	15.799.994
2014	15.500.000	14.219.222
2015	14.000.000	Nog niet bekend

Over de stijging van de kosten in 2013 ten opzichte van 2012 wordt gemeld dat GS met toestemming van PS extra arbeidscapaciteit heeft ingehuurd voor het afhandelen van de vergunningen NB-wet. De omvang van de kosten voor inhuur arbeidscapaciteit is in de periode 2010 tot en met 2014 binnen de met PS afgesproken normen gebleven.

Om een beeld te geven van de ontwikkeling van de financiële omvang van de totale capaciteitsinzet worden in de jaarstukken de loonkosten van actief personeel en de kosten van inhuur arbeidscapaciteit samen weergegeven. Deze jaarlijkse overzichten zijn in de volgende tabel samengevat.

Tabel 10: Relatie loongerelateerde kosten en kosten inhuur arbeidscapaciteit

	Kosten capaciteitsinzet (in €)			
	2014	2013	2012	2011
Loongerelateerde kosten (excl. inhuur t.l.v. P-budget)	83.162.341	87.920.508	93.331.547	89.936.193
Inhuur arbeidscapaciteit	14.219.222	15.799.794	14.656.460	15.283.966
Totale kosten arb.cap.	97.381.563	103.720.302	107.988.007	105.220.159
Inhuur in % totale kosten arb.cap.	14,6%	15,2%	13,6%	14,5%
Exploitatie-omvang	1.237.000.000	1.166.000.000	1.711.000.000	1.021.000.000
Kosten arbeidscapaciteit in % totale exploitatiekosten	7,8%	8,9%	6,3%	10,3%

Bron: Jaarstukken 2011, 2012, 2013, 2014

De totale kosten van de capaciteitsinzet (provinciale formatie + inhuur) zijn in de periode 2011 tot en met 2014 gestaag afgenomen van bijna € 105 miljoen naar € 97 miljoen, met uitzondering van 2012 waarin de kosten stegen ten opzichte van het voorgaande jaar door een CAO-verhoging met terugwerkende kracht tot 1 juni 2011 die op de lasten in 2012 drukt. De externe inhuur bedraagt in de periode 2011 tot en met 2014 steeds zo'n 14 à 15% van de totale capaciteitsinzet. Ten opzichte van de voorgaande jaren is dit percentage gedaald, in 2009 bedroeg dit bijna 20%. De jaarlijkse verschillen in de kosten arbeidscapaciteit in % van de totale exploitatiekosten zijn te verklaren door de jaarlijkse variatie in de exploitatie-omvang in de periode 2011 tot en met 2014.

In de jaarstukken wordt opgemerkt dat het geraamde personeelsbudget in 2013 met 1,3% (€ 1,3 miljoen) is overschreden, omdat de provincie genoodzaakt was (tijdelijk) capaciteit in te huren. In de toelichting geven PS aan dat enerzijds de krimp wel is gerealiseerd, maar dat de uitstroom (als gevolg van pensionering) niet altijd matcht met de plekken in de organisatie waar de krimp gerealiseerd moet worden of het tempo waarin taken afgebouwd (kunnen) worden. Om deze reden en de hoge ambities van de provincie blijven GS, volgens de jaarstukken, genoodzaakt om op onderdelen (tijdelijk) capaciteit in te huren. De reden van de overschrijding in 2014 met € 3,4 miljoen (3,8%) was volgens GS dat de krimp onvoldoende ruimte binnen het personeelskostenbudget opleverde om de kosten van noodzakelijke inhuur te

kunnen dekken. GS merken op dat ook in 2014 door de organisatieontwikkeling de druk op inhuur van externe arbeidscapaciteit hoog is geweest. In plaats van het voor tijdelijke werkzaamheden eigen personeel tijdelijk in dienst te nemen, heeft de provincie vanuit het oogpunt van flexibiliteit ervoor gekozen externe arbeidscapaciteit in te huren.

In de jaarstukken 2012 tot en met 2014 is voor personeel een beleidsprestatie met bijbehorende indicator opgenomen. Voor inhuur arbeidscapaciteit is hiervoor de door PS aangegeven norm gebruikt. De tabel geeft de informatie in de jaarstukken weer.

Tabel 11: Rapportering over prestatie-indicatoren inhuur arbeidscapaciteit in de jaarstukken

	Beleidsprestatie	Indicator voor inhuur	Streefwaarde indicator	Prestatie gerealiseerd
Jaarstukken 2012	Monitoring uitvoering hoofdstuk 2 uit het Bestuursakkoord (UA47)	Omvang inhuur arbeidscapaciteit 2010	< € 16,5 miljoen	Ja, € 14,7 miljoen
Jaarstukken 2013	P&O: organisatieontwikkeling en afbouw capaciteit (UA45 en deels UA47)	Afbouw inhuur	Maximaal € 16,5 miljoen	Ja, € 16,3 miljoen*
Jaarstukken 2014	Als jaarstukken 2013	Afbouw inhuur	Maximaal € 16,5 miljoen Bijgesteld tot € 15,5	Ja, € 14,2 miljoen

Bron: Jaarstukken 2012, 2013, 2014

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Provinciale documenten

Provincie Noord-Brabant, Projectplan Inhuur adviesbureau's, Deeluitwerking Bestuursakkoord 2003-2007, 23 december 2003 (Bijlage 4 bij bm-0081)

Verslag van de vergadering van de commissie voor Bestuur en Middelen (BM) gehouden op vrijdag 5 maart 2004, 8 maart 2004

Provincie Noord-Brabant, Plan van aanpak inkoopdiagnose, 12 mei 2004

Bijlage: Toelichting bij Implementatieplan maatregelen inhuur externen

Verslag van de vergadering van de commissie voor Bestuur en Middelen (BM) gehouden op 9 juli 2004, 15 juli 2004

Verslag van de vergadering van de commissie voor Bestuur en Middelen (BM) gehouden op 17 september 2004, 28 september 2004

Provincie Noord-Brabant, PowerPoint Ontwikkeling inhuur gepresenteerd in de vergadering van de Rekeningcommissie gehouden op 17 mei 2010, mei 2010

Provincie Noord-Brabant, Definitief beknopt verslag van de vergadering van de Rekeningcommissie gehouden op 17 mei 2010 (RC - 0202), 18 juni 2010

Provincie Noord-Brabant, Beantwoording vragen ex art. 3.2 RvO van de Statenfractie van de SP over de inhuur van personeel door de Provincie Noord-Brabant, mei 2010

Provincie Noord-Brabant, Aanvullende Memorie van antwoord PS 30/10 D, Jaarstukken 2009; onderdeel externe inhuur, voorgestelde behandeling PS-vergadering 11 juni 2010, 8 juni 2010

Provincie Noord-Brabant, Kaderdocument "Externe inzet", (waarschijnlijk) november 2010

Provincie Noord-Brabant, PowerPointpresentatie Organisatievisie, Vervolg naar aanleiding van vragen gesteld in de commissie Bestuur en Middelen (BM), 26 november 2010

Provincie Noord-Brabant, "*Tien voor Brabant*" Bestuursakkoord VVD - CDA - SP (2011-2015), april 2011

Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2011, april 2012

Provincie Noord-Brabant, Versnellingsaanpak organisatieontwikkeling, ten behoeve van de commissie voor Economische Zaken en Bestuur (EZB) 14 september 2012, augustus 2012

Provincie Noord-Brabant, Vastgestelde korte besluitenlijst (van de vergadering van de commissie voor Economische Zaken en Bestuur (EZB) gehouden op vrijdag 14 september 2012), 18 september 2012

Provincie Noord-Brabant, Vastgestelde besluitenlijst van de vergadering Van de commissie voor Mobiliteit en Financiën (MF) gehouden op vrijdag 2 november 2012, 13 november 2012

Provincie Noord-Brabant, Memorie van Antwoord/Nota van Wijziging 62/12 D (Begroting 2013 en Najaarsbrief), 8 november 2012

Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2012, april 2013

Provincie Noord-Brabant, Vastgestelde korte besluitenlijst (van de vergadering van de commissie voor Economische Zaken en Bestuur (EZB) gehouden op vrijdag 25 oktober 2013), 22 november 2013

Provincie Noord-Brabant, Memorie van Antwoord 58/13 D (Begroting 2014 en Najaarsbrief), 5 november 2013

Provincie Noord-Brabant, Inkoopbeleid 2013 Provincie Noord-Brabant “best value for taxpayers money”, 10 december 2013

Provincie Noord-Brabant, Algemene Inkoopvoorwaarden Provincies 2013 voor leveringen en diensten, door GS vastgesteld op 10 december 2013

Provincie Noord-Brabant, Tarieven voor beleidsonderzoek, dienstverlening, commissies en sprekers, GS-beslisdocument waarvan GS kennis nemen op 11 maart 2014

Provincie Noord-Brabant, Infoschema o.b.v. Kaderdocument Externe inhuur d.d. 24 april 2014

Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2013, april 2014

Provincie Noord-Brabant, Interview met Annemie Burger door Jan Roosen 26-5-2014 PiBrain

Provincie Noord-Brabant, Accounting Manual, versie 9 september 2014

Provincie Noord-Brabant Boardletter, Tussentijdse controle 2014, E&Y, paragraaf 2.4 Inkoop- en aanbestedingsbeleid, 6 oktober 2014

Provincie Noord-Brabant, Begroting 2015, najaar 2014

Provincie Noord-Brabant, Overzichten/Maandrapportage 2.3 Inhuur arbeidscapaciteit t/m maand oktober 2014 per cluster, per afdeling voor cluster BV, per begrotingspost voor afdeling BV-COM van cluster BV

Provincie Noord-Brabant, informatie over E-Marktplaats voor inkoop op www.brabant.nl/organisatie/werkwijze-regels-en-kaders/inkoop-en-aanbestedingen

Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2014, april 2015

Provincie Noord-Brabant, Sourcing strategie, Uitgangspunten voor de inzet van capaciteit bij de provincie Noord-Brabant als netwerkende overheid, 30 april 2015

Niet provinciale documenten

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 31 701 nr. 21, Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009, 2009

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 31 701 nr. 32, Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009 en 32 360 Financieel jaarverslag van het Rijk 2009, 2010

Ministerie van Financiën, Bijlage Rijksbegrotingsvoorschriften Externe inhuur, 13 september 2012

Ministerie van Financiën, Rijksbegrotingsvoorschriften 2015, 3.60 Overzicht niet-financiële informatie over inschakeling van externe adviseurs en tijdelijk personeel (bijlage externe inhuur)