

RAADSGRIFFIE DORDRECHT	
Ontvangen: 10/12	Griffier: 10/12
Gemeenteraad	
Presidium	
Commissie	BRM
Griffie	J. PAANS
DIV team 2	

BESLUIT Nr. SBC/2003/555

Het COLLEGE van BURGEMEESTER en WETHOUDERS van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel d.d. 2 december 2003;

BESLUIT:

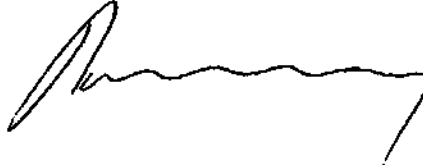
1. het projectplan "Inhuur van externen - een onderzoek naar besluitvorming" vast te stellen en de stadscontroller opdracht te verstrekken het onderzoek te laten uitvoeren conform het projectplan.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 16 december 2003.

de secretaris



de burgemeester



Projectplan

Inhuur van externen

- een onderzoek naar besluitvorming -

Status:	definitief
Opdrachtgever:	wethouder Govert Veldhuijzen
Opdrachtnemer:	Ward van Miltenburg, concerncontroller
Opsteller:	Reimke Hitimana-Willemze, SBC
Datum:	1 december 2003

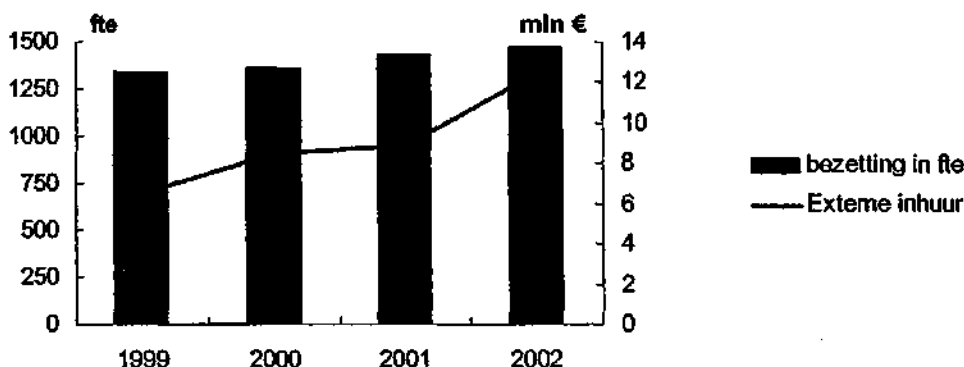
Inhoudsopgave

Doelstelling	2
Probleemstelling.....	3
Onderzoeksvragen en normenkader.....	4
Organisatie van het onderzoek	5
Kwaliteitsbewaking	5
Mijlpalen.....	6
Capaciteit en Budget	6
Communicatie	6

Aanleiding

In het college onderzoeksprogramma 2003-2004, dat loopt van najaar 2003 tot najaar 2004, is het onderwerp 'inhuur van externen' opgenomen. De kosten van externe inhuur zijn sinds 1999 jaarlijks gestegen. In diezelfde periode zijn de productie en dienstverlening door de gemeente toegenomen en is, om de groei van productie en dienstverlening te realiseren, de omvang van het reguliere personeelsbestand toegenomen.

De groei van de uitgaven aan externe inhuur is meer dan evenredig geweest aan de groei van de bezetting, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. De uitgaven aan externe inhuur, zoals verantwoord in de jaarrekening, zijn ook in absolute zin aanzienlijk: € 12,4 mln in 2002.



Voor het college is de ontwikkeling in de uitgaven voor externe inhuur aanleiding geweest om een onderzoek in te stellen naar het onderwerp.

Voor het college is de belangrijkste vraag voor welke doeleinden de organisatie gebruik maakt van externe capaciteit. Informatie over de redenen waarom externen worden ingehuurd wordt door het college gezien als wezenlijk voor de sturing op dit onderdeel van de bedrijfsvoering. Omdat het sturingsvraagstuk voor het college centraal staat, wenst zij tevens inzicht in de besluitvorming die managers doorlopen en de afwegingen die zij maken voordat wordt overgegaan tot het inhuren van externen.

Inzicht in de redenen voor inhuur en de gemaakte afwegingen / gevolgde besluitvorming moeten het mogelijk maken het management te faciliteren in die besluitvorming. Op die wijze zal naar verwachting in de jaren 2004 - 2007 een substantiële vermindering te realiseren zijn van de kosten van externe inhuur. Dit onderzoek is in die zin ondersteunend aan het innovatietraject 'sturen op P-kosten'.

Doelstelling

De doelstelling van het voorgestelde onderzoek naar externe inhuur is

inzicht bieden in de omvang en aard van externe inhuur en de redenen om te kiezen voor externe inhuur. Tevens inzicht bieden in de besluitvorming die leidt tot de keuze voor externe inhuur. Aan de hand van dit inzicht aanbevelingen doen.

Onder externe inhuur wordt verstaan de inhuur van medewerkers die tijdelijk in een organisatorische eenheid of projectorganisatie worden opgenomen en die worden aangestuurd door de leiding van die organisatorische eenheid of dat project. De volgende categorieën externe inhuur worden in het kader van het onderzoek onderscheiden:

1. interim-management,
2. inhuur van specialistische kennis (milieu, fiscale expertise e.d.),
3. inhuur voor uitvoering van extra werkzaamheden (veelal projecten),
4. inhuur voor uitvoering van reguliere werkzaamheden (vervanging wegens ziekte / vacatures, *niet zijnde vacatures voor leidinggevende functies*).

Deze categorieën sluiten elkaar niet volledig uit. Met andere woorden: een interim manager kan mede geselecteerd zijn vanwege zijn specialistische kennis. Het feit dat de persoon een managementfunctie invult op tijdelijke basis is dan echter leidend voor zijn categorisering: het eerste criterium gaat voor het tweede. Zo ook bij het tweede en derde criterium: een extern ingehuurde medewerker met specialistische kennis die wordt ingezet op een tijdelijke extra klus of project, wordt geplaatst in de categorie 'inhuur specialistische kennis'. Het tweede criterium gaat voor het derde.

Op grond van bovenstaande definitie behoren medewerkers van uitzendbureaus tot de externe inhuur.

Externe inhuur moet niet worden verward met de inkoop van externe adviezen en andersoortige diensten. In het geval van externe advisering, kostencategorie 3.4, blijft de adviseur buiten de organisatie. Hij of zij stelt op een werkplek die zich in de regel buiten de organisatie bevindt een advies op, of een andersoortige dienst (zoals een controlerapport van een accountant). Een voorbeeld van externe advisering is de ontwikkeling van een maatwerk training voor een bepaalde afdeling door een opleidingsbureau.

Probleemstelling

Zoals hiervoor is beschreven is de aanleiding voor het instellen van een onderzoek naar externe inhuur gelegen geweest in de stijgende kosten voor deze categorie. Deze kostenontwikkeling is op zich echter niet zo interessant. We leveren immers ook steeds meer producten en diensten aan de stad. De vraag naar de onderliggende redenen waarom de organisatie in toenemende mate gebruik maakt van externe inhuur - en de doelmatigheid daarvan - is daarentegen des te interessanter. Het onderzoek zal zich met andere woorden richten op de vraag in hoeverre bewust en verantwoord gebruik gemaakt wordt van externe inhuur. Het onderzoek zal naar verwachting aanbevelingen opleveren die ondersteunend zullen zijn aan het innovatietraject 'sturen op P-kosten'.

Wanneer een manager met een capacitair probleem geconfronteerd wordt, staan hem verschillende mogelijkheden open om dat probleem op te lossen. In sommige gevallen zal het probleem opgelost kunnen worden door op tijdelijke basis regulier personeel aan te trekken, of door een beroep te doen op een medewerker uit de (nog in een beginfase verkerende) flexpool. In het kader van het onderzoek is het interessant inzicht te verkrijgen in de afwegingen die hierbij een rol spelen. Het onderzoek kan op grond van dat inzicht wellicht leiden tot aanbevelingen om de kosteneffectievere keuze te stimuleren voor tijdelijk regulier personeel.

In een aantal gevallen zal de manager de keuze hebben tussen externe inhuur en de inkoop van extern advies. Ook op dit snijvlak is inzicht in motieven van belang om tot werkbare aanbevelingen te komen.

Tenslotte zal de manager die over wil gaan tot het inhuren van een externe daarbij een aantal stappen moeten doorlopen. Inzicht in die besluitvormingsprocedure, de daarvoor geldende regels (inkoop, aanbesteding, mandaat), de geboden ondersteuning door P&O en de naleving/benutting van regels en ondersteuning is een derde terrein waarop aanbevelingen zich mogelijk kunnen gaan richten. Het gaat dan om aanbevelingen die de rechtmatigheid en doelmatigheid van de externe inhuur ten goede kunnen komen.

De eerder genoemde doelstelling van het onderzoek is drieledig: inzicht in de omvang en aard van externe inhuur, inzicht in de redenen voor inhuur en inzicht in de besluitvorming. Dit inzicht is

geen doel op zich. Het college wil het te verkrijgen inzicht benutten voor zijn beoordeling van de doelmatigheid waarmee personeelsbudgetten worden ingezet. Die doelmatigheid is immers van directe invloed op de doelmatigheid waarmee de producten en diensten van de gemeente tot stand komen. Daarnaast is met het oog op de aankomende rechtmatigheidscontrole door de accountant de vraag van belang naar de rechtmatigheid van de externe inhuur: worden inkoop- en aanbestedingsrichtlijnen nageleefd en mandaten correct toegepast. Omdat de doelmatigheidsbeoordeling geen eenmalige aangelegenheid is maar een continu punt van aandacht, is de onderstaande vierde vraag aan de probleemstelling toegevoegd:

1. Wat waren de omvang en aard van de externe inhuur van sectoren en bedrijven in 2003?
2. Welke redenen hebben sectoren en bedrijven om over te gaan tot de inhuur van extern personeel? Welke afwegingen spelen een rol?
3. In hoeverre heeft de gemeente voorwaarden gecreëerd voor een doelmatige en rechtmatige inhuur van externen?
4. In hoeverre is de informatie die in maraps en rekeningen wordt gepresenteerd over de omvang van de externe inhuur van sectoren en bedrijven juist en volledig?

Onderzoeksvragen en normenkader

De probleemstelling wordt vertaald in de volgende onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen vormen de basis voor de schriftelijke enquête, het dossieronderzoek en de interviews die gehouden zullen worden. De onderzoeksvragen zullen ook het raamwerk vormen voor de uiteindelijk op te stellen onderzoeksrapportage.

1. Van welk type extern ingehuurd personeel
 - interim-management
 - inhuur van specialistische kennis
 - inhuur voor uitvoering van extra werkzaamheden
 - inhuur voor uitvoering van reguliere werkzaamhedenmaakten de verschillende organisatorische eenheden van de gemeente gebruik in 2003?
2. Wat was de omvang van deze inhuur in uren en bedragen?
3. Wat is de kwaliteit van de administratieve vastlegging van deze gegevens en de daarop gebaseerde management- en verantwoordingsinformatie?
4. Welke redenen hebben organisatorische eenheden voor het inhuren van extern personeel?
5. Welke overwegingen spelen een rol bij de keuze tussen de inzet van tijdelijk regulier personeel, externe inhuur en extern advies?
6. In hoeverre gelden er - in aanvulling op de algemene regels voor inkoop en aanbesteding en de mogelijkheden van ondersteuning daarin - bij de verschillende organisatorische eenheden van de gemeente specifieke regels voor inhuur van externen?
7. In hoeverre werden de geldende regels (inkoop, aanbesteding, AO-procedures e.d.) in 2003 nageleefd bij de inhuur van externen?
8. Welke ondersteuning wensen managers om de doelmatigheid van hun externe inhuur te waarborgen?

Het onderzoek is vrijwel volledig beschrijvend van aard. Alleen de zevende vraag, over de naleving van geldende regels, heeft een normatief aspect. Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van een steekproef van inhuurdossiers uit 2003. Bij deze vraag wordt als vanzelfsprekende norm gehanteerd dat geldende regels nageleefd dienen te worden (rechtmatigheid).

Organisatie van het onderzoek

Bij de besluitvorming over het college onderzoeksprogramma 2003-2004 heeft het college besloten dat wethouder Govert Veldhuijzen opdrachtgever zal zijn namens het college van het onderzoek naar externe inhuur.

De opdrachtnemer van het onderzoek is Ward van Miltenburg, stadscontroller.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een projectteam bestaande uit de volgende medewerkers van het SBC: Reimke Hitimana-Willemze (projectleider), Peter Kennedie en Jan Vroom.

Voor de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen zal een overzicht worden gemaakt van externe inhuur die in 2003 heeft plaatsgevonden. Het overzicht zal in eerste instantie worden ontleend aan de financiële administratie. De organisatorische eenheden van de gemeente zal worden gevraagd deze inhuur onder te verdelen naar de vier genoemde rubrieken. De onderzoekswerkzaamheden in de financiële administratie zullen worden uitgevoerd door een accountant.

Voor de beantwoording van de derde vraag zal gebruik gemaakt worden van de bevindingen van de accountant. De accountant zal bij zijn interimcontrole 2003 onderzoek doen naar deze vraag.

De vierde, vijfde en achtste vraag zullen worden beantwoord aan de hand van een bij alle organisatorische eenheden uit te zetten schriftelijke enquête, aangevuld met een aantal interviews bij onder andere bureau inkoop en de afdeling P&O. Voor de zesde en zevende onderzoeksvraag tenslotte zullen bij enkele sectoren en bedrijven interviews worden gehouden en dossiers worden bestudeerd. Bij de keuze van de te houden interviews geldt als uitgangspunt dat interviews en dossieronderzoek een zo breed mogelijk beeld moeten geven van de gemeente.

Op basis van de bevindingen van de accountant en de SBC onderzoekers wordt een concept rapportage opgesteld met conclusies en aanbevelingen. Deze rapportage wordt voor hoor en wederhoor voorgelegd aan alle betrokken organisatorische eenheden.

Na verwerking van de reacties uit het hoor en wederhoor wordt het rapport door de stadscontroller voorgelegd aan de Algemene Directie. De Algemene Directie voorziet het rapport van een reactie, waarna de stadscontroller rapport en reactie aanbiedt aan het college. Het college stelt het rapport vast. De begeleiding van dit besluitvormingstraject ligt bij de onderzoekers.

Het rapport wordt vervolgens door het college aangeboden aan de raad. Daarmee is het rapport openbaar geworden. Het rapport wordt conform de verordening op het college onderzoeksprogramma door het college met de raad besproken.

Het SBC onderzoeksteam rapporteert periodiek aan de hand van de vastgestelde mijlpalen (zie hoofdstuk mijlpalen) aan de opdrachtnemer en opdrachtgever over de voortgang van het onderzoek.

Kwaliteitsbewaking

De kwaliteitsbewaking van het onderzoek zal gericht zijn op 2 zaken: enerzijds de methodische kwaliteit, anderzijds de organisatorische relevantie van bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

De methodische kwaliteit van het onderzoek zal door de opdrachtnemer worden bewaakt.

Voor de bewaking van de organisatorische relevantie van bevindingen, conclusies en aanbevelingen zal tijdens de uitvoering 1 à 2 maal overleg worden gevoerd met een beperkte klankbordgroep, bestaande uit de onderzoekers, de opdrachtnemer, een sector- of bedrijfsdirecteur en een controller.

Verdere kwaliteitsbewaking wordt gevonden in de normale procedure van hoor- en wederhoor met de sectoren en bedrijven die van toepassing is op elk onderzoek in het college onderzoeksprogramma.

Mijlpalen

In het onderzoek worden de volgende mijlpalen gehanteerd:

- Concept rapport gereed voor opdrachtnemer en opdrachtgever: week 7 2004
- Hoor- en wederhoor afgerond week 10 2004
- Tweede conceptrapport, na verwerking hoor- en wederhoor afgerond week 11 2004
- Geplande vaststelling door college week 15 2004
- Geplande raadsbehandeling mei 2004

Dit betekent dat zowel de start als de publicatie van het onderzoek later worden gepland dan in het college onderzoeksprogramma 2003-2004 was voorzien.

Capaciteit en Budget

Voor de uitvoering van het onderzoek is de volgende capaciteit beschikbaar in uren:

Naam	december	januari	februari	maart	april	Totaal
Reimke Hitimana	20	30	20	10	10	90
Peter Kennedie	30	20	20			70
Jan Vroom	30	30	20			80
Totaal	80	80	60	10	10	240

De uitvoering van het onderzoek zal met name voor de financiële administratie een capaciteitsbelasting met zich meebrengen. Deze belasting wordt geraamd op 10 – 20 uur.

Om de omvang van de externe inhuur in 2003 vast te stellen zal offerte worden aangevraagd bij de accountant. Op voorhand wordt ingeschat dat een budget van € 8000,- volstaat om die omvang goed in kaart te brengen.

Voor de afstemming met de accountant over diens bevindingen uit de interimcontrole wordt, afhankelijk van de offerte van de accountant voor de interimcontrole, een beperkt budget geraamd.

Voor de vormgeving en druk van het onderzoeksrapport wordt een budget geraamd van € 3.500,-. Voor het onderzoek is daarom, inclusief een marge voor onvoorziene uitgaven, een totaal budget nodig van € 12.000,-.

De dekking wordt gevonden in het budget 2003 voor het college onderzoeksprogramma.

Communicatie

Het onderzoek zal bij de start worden gepresenteerd in het sectordirecteurenoverleg, in een overleg van de programmadirecteuren en aan het controllersoverleg. Het projectplan zal tevens worden gepresenteerd bij de financiële administratie, aangezien voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag de medewerking van de financiële administratie noodzakelijk is. Het onderzoek heeft een directe relatie met het innovatiethema 'sturen op P-kosten' en wat de inhuur-procedures betreft ook met het innovatiethema 'inkoop en aanbesteding'. Met de contactpersonen van beide projecten zal geregeld informatie worden uitgewisseld en afstemming plaatsvinden.

De onderzoeksrapportage zal opnieuw worden gepresenteerd bij de sector- en bedrijvendirecteuren en het controllersoverleg.