



Rekenkamer Amsterdam

Inhuur externe medewerkers

Onderzoeksopzet

oktober 2015

R a

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Resultaten verkenning	9
3	Opzet onderzoek	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Amsterdams beleid voor externe inhuur	12
3.3	Doelstellingen en onderzoeksvragen	13
3.4	Aanpak	16
4	Planning	18
	Bijlage 1 - Geraadpleegde bronnen en gevoerde gesprekken	20

R a

1 Inleiding

De gemeente Amsterdam huurde in 2014 voor ongeveer € 179,8 miljoen aan externe medewerkers in.¹ Zowel de raad als het college wil externe inhuur van medewerkers gerichter en beperkter inzetten. Dit blijkt onder meer uit het coalitieakkoord 2014-2018 en de begroting 2015.²

Voor de 'externe inhuur' geldt bij de gemeente een gedragscode (maart 2010 en in januari 2013 opgevolgd door een nieuwe versie) en een protocol (juni 2015) die gemeente breed dienen te worden gevolgd. De gemeentelijke definitie van *externe inhuur* is door het college vastgesteld op 14 oktober 2008 en is sindsdien niet veranderd. In de gedragscodes (2010 en 2013) wordt dan ook deze definitie overgenomen:

*Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente Amsterdam in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst c.q. aanstelling tussen opdrachtgever en de private organisatie aan ten grondslag ligt.*³

Externe inhuur onderscheidt zich van 'uitbesteden' doordat bij *externe inhuur* het gevraagde product of de dienstverlening tot stand komt onder aansturing van de opdrachtgever. Dit is niet het geval bij uitbesteding; daar levert de externe partij (opdrachtnemer) een kant-en-klaar product of dienst.

Naar aanleiding van onze verkenning hebben wij besloten onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiëntie van de inhuur van externe medewerkers in algemene zin. Ook gaan we specifiek onderzoek doen naar bepaalde soorten (casussen) inhuur. Dit kan de inhuur van (voormalige) diensten van de gemeente Amsterdam betreffen maar het kunnen ook specifieke typen van inhuur of inhuur ten behoeve van een bepaald project zijn. Onze selectie en diepgang, waarmee we de casussen onderzoeken, hangt af van de mate van beschikbaarheid en toegankelijkheid van (bron)gegevens en de arbeidsintensiteit die het vergt om deze casussen te onderzoeken. Een van onze 'verdiepingen' staat al vast: inhuur van externe ICT medewerkers.

¹ Cijfers uit de gemeentelijke jaarrekening 2014, pagina 427

² Zie coalitieakkoord 2014-2018, pagina 37 "Externe inhuur gerichter inzetten" en de gemeentelijke begroting 2015, pagina 348 "We gaan de externe inhuur beperken".

³ In het protocol externe inhuur van juni 2015 van de gemeente Amsterdam is als definitie voor 'externe inhuur' opgenomen: "Het door marktpartijen beschikbaar stellen van capaciteit in de vorm van uren. Deze uren worden inzetten voor realisatie onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente. Deze vorm van inzet noemen we inhuren." In hetzelfde protocol is als definitie voor uitbesteding opgenomen: "Het verstrekken van een opdracht waarin de Gemeente aangeeft welke product, dienst of resultaat zij wil, waarbij de partij die de opdracht uit gaat voeren zelf verantwoordelijk is voor de manier waarop zij de taak uitvoert en op basis van de specificaties het resultaat realiseert. Al dit type werkzaamheden vatten we samen onder de term uitbesteden."

In deze onderzoeksopzet gaan we eerst kort in op het belang van het onderwerp *externe inhuur van medewerkers*. Daarna geven we, in hoofdstuk 2, kort onze bevindingen weer van onze verkenning en beschrijven we onze aanleiding om (nader) onderzoek te verrichten. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 onze opzet en aanpak aan bod. Tenslotte geven we in hoofdstuk 4 inzicht in onze onderzoeksplanning.

Politiek, maatschappelijk, organisatorisch en financieel belang
Externe inhuur van medewerkers (hierna externe inhuur) door de overheid, is zowel landelijk als gemeentelijk een onderwerp van discussie. Door de politieke, maatschappelijke, organisatorische en financiële belangen die er mee samengaan, staat het onderwerp geregeld op de agenda.

Het onderwerp *externe inhuur* krijgt regelmatig *politieke* aandacht. Vorig jaar (oktober 2014) bijvoorbeeld, presenteerde de tijdelijke commissie ICT van de Tweede Kamer haar parlementaire onderzoeksrapport 'ICT-projecten bij de overheid.' De commissie had aan de hand van een aantal onderzochte ICT-projecten vastgesteld dat bij de rijksoverheid een deel van de ICT-projecten niet op orde was, waardoor onnodig belastinggeld werd verspild. Bij het onderzoek was zij vooral op zoek gegaan naar een rode draad en patronen van fouten met het oogmerk oplossingen aan te dragen om herhaling van de fouten zo veel mogelijk te voorkomen. Uit het onderzoeksrapport bleek ook dat het *extern inhuren* op zichzelf niet verkeerd hoeft te zijn. Soms zijn er zelfs goede redenen voor. Bijvoorbeeld als de tijdelijke inhuur van specialistische ICT-kennis voor een project goedkoper is dan vaste krachten hiervoor aan te nemen. Uit het onderzoek kwamen risico's naar voren als te weinig regie, het niet behouden van de unieke kennis voor de organisatie, externen die op strategische (sleutel)posities beslissingen kunnen nemen over de continuering van een project of andere externen mogen inhuren. Organisaties worden in een dergelijk geval (te) afhankelijk van de ingehuurde externe. Ook constateerde de commissie dat bij veel ICT projecten het lerend vermogen van de overheid tekort schiet. Niet alleen in de Tweede Kamer maar ook in de raads(commis)sie vergaderingen van de gemeente Amsterdam zijn en worden regelmatig vragen gesteld over de inhuur van externe medewerkers.⁴

Maatschappelijk is het onderwerp *externe inhuur* van belang door de vaak negatieve beeldvorming die bij de burger ontstaat. Een gangbaar publieke opinie is dat de overheid te gemakkelijk kostbare externen inhuurt. Daarnaast bestaat het beeld dat er weinig tot geen zicht en controle is op de kwaliteit van het geleverde werk. Door bezuinigingen en reorganisaties zijn er de afgelopen jaren veel ambtenaren vertrokken en de verwachting is dat deze ontwikkeling zich de komende jaar nog

⁴ Bijvoorbeeld op 20 november 2013 en 11 december 2013 in de Raadscommissie voor Jeugd, Onderwijs ICT en Financiën; vragen over de 'structureel hoge inhuur', de 'tariefstelling van externe inhuur' en 'overzichten over de externe inhuur van afgelopen jaren'.

voortzet. Als er echter door diezelfde overheid meer externe medewerkers worden ingehuurd, dan is dit voor de burger vaak moeilijk te begrijpen. Dit versterkt niet alleen de beeldvorming die er al publiekelijk over dit onderwerp (externe inhuur van medewerkers) is maar tast daarnaast ook het algemene vertrouwen in de overheid aan.

Er is ook een *organisatorisch* belang. Bepaalde specifieke expertise is soms niet binnen de eigen organisatie beschikbaar omdat het verloren is gegaan of de organisatie daarin tekort schiet maar deze wel noodzakelijk is om de 'systemen' te laten functioneren en daarmee de continuïteit van het overheidsproces te garanderen. Dit omdat uitval maatschappelijk gezien zeer ongewenst of onacceptabel is. Denk daarbij aan de publieke dienstverlening zoals uitgifte van paspoorten of het verstrekken van uitkeringen aan burgers. Maar ook de tijdelijke inzet van externe deskundigen bij cruciale projecten bij de gemeente zoals de invoering van de Amsterdamse Digitale Werkplek (ADW)⁵ en de ICT-wijzigingen als gevolg van de veranderingen in het bestuurlijke stelsel van Amsterdam⁶.

Het *financiële* belang kenmerkt zich door de kosten die samenhangen met de inhuur van externe medewerkers. Zo blijkt uit de jaarrekening van Amsterdam (2014) dat er ongeveer € 179,8 miljoen aan externe medewerkers wordt ingehuurd. Hiervoor is al aangegeven dat de overheid moet bezuinigen. Deze bezuinigingen komen ook – en soms zelfs vooral – terecht bij de inhuur van externen. Tegelijk roepen de tarieven voor externe inhuur maatschappelijke vragen en weerstand op. Deze tarieven liggen onder een vergrootglas, getuige de discussie over de wet normering Topinkomens die vaak van toepassing wordt gesteld op de externe inhuur. Het gaat bij externe inhuur immers om publiek geld en dat vereist maatschappelijke verantwoording. Een ander risico dat kan optreden is de afhankelijkheid van de overheid voor de noodzakelijke inhuur van externen. Als specifieke expertise en kennis in de organisatie niet goed wordt gedeeld en geborgd, zullen systemen na verloop van tijd niet meer goed werken. Noodgedwongen zal dan weer een beroep moeten worden gedaan op externe deskundigheid. De kosten van inhuur van externe medewerkers lopen daarmee ook onnodig op.

⁵ De Amsterdamse Digitale Werkplek (ADW) is de nieuwe standaard digitale werkplek voor alle medewerkers van de gemeente Amsterdam. Uiterlijk 2016 dienen alle medewerkers er mee te werken.

⁶ Vanaf maart 2014 zijn de stadsdelen overgegaan in bestuurscommissies die fungeren als verlengd bestuur. Als gevolg hiervan hebben zich op het organisatorisch vlak er zich de nodige veranderingen voorgedaan.

R a

2 Resultaten verkenning

In ons onderzoekprogramma 2014 voor de centrale stad hadden we een verkenning naar de ‘inhuur van ICT-deskundigen’ opgenomen. Aanleiding voor deze verkenning was het door de gemeente veelvuldig inhuren van ICT-deskundigen. Door middel van een verkenning wilden we meer inzicht krijgen in de mate van afhankelijkheid die dit mogelijk voor de gemeente had.

De verkenning, die in juni 2014 is gestart, was gericht op de ‘inhuur van externe ICT-deskundigen’ en niet op de ‘uitbestede diensten ICT’. Daarbij lag het accent bij de inhuur van ICT-deskundigen op de inhuur bij de toenmalige dienst ICT (DICT). Zoals eerder opgemerkt, zullen we in deze onderzoeksopzet de aanduiding DICT blijven gebruiken omdat in de onderzoek(verkenning)periode deze nog van toepassing was. Dit geldt ook voor de andere (toenmalige) diensten van de gemeente Amsterdam. Deze zullen in het vervolg van deze verkenning worden aangeduid met hun oude naam.

Onderdeel van de verkenning was het op basis van informatie van het college en de dienst ICT op hoofdlijnen inzichtelijk maken hoeveel externe deskundigen er door DICT zijn ingehuurd in de periode 2010-2014 en welke kosten hiermee samenhangen. In tabel 1 zijn deze gegevens opgenomen. Om de relatie met totale salariskosten van DICT te tonen, zijn deze ook opgenomen in de tabel. De tabel is door ons samengesteld op basis van de gegevens die door het college als antwoord op raadvragen werd verstrekt en de jaarrekeningen van DICT.⁷ Voor het jaar 2013 is aangegeven hoeveel externe deskundigen volgens de dan geldende gedragscode gemeld moesten worden.

Tabel 1 – inhuur externe ICT deskundigen door DICT 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Salariskosten DICT	€ 12,6 mln	€ 16,0 mln	€ 15,9 mln	€ 16,4 mln	€ 17,6 mln
Externe inhuur	€ 22,6 mln	€ 18,6 mln	€ 19,3 mln	€ 17,9 mln	€ 21,4 mln
Percentage externe inhuur t.o.v. de totale kosten voor medewerkers (salaris+inhuur)	64,2%	53,8%	54,5%	52,2%	54,9%
Bezetting externen in fte's aan het eind van het betreffende jaar	202	142	150	154	223
Aantal ingehuurd dat volgens de gedragscode <i>externe inhuur</i> gemeld moet worden, omdat het contract > € 200.000 ⁸				2	onbekend ⁹

Bron: college, B & W overzicht externe inhuur en salariskosten ICT, 13 februari 2014 n.a.v. raadvragen GroenLinks en jaarrekeningen DICT 2011, 2012, 2013 en 2014

⁷ Overzicht van College B & W *externe inhuur en salariskosten ICT*, 13 februari 2014 n.a.v. raadvragen GroenLinks

⁸ Gedragscode externe inhuur is in werking getreden op 1/1/2013.

⁹ Cijfers uit de verkenning ‘inhuur van externe ICT-deskundigen’ van juni 2014. De cijfers van 2014 waren op het moment van schrijven nog niet beschikbaar.

In het kader van de verkenning is niet systematisch onderzocht of bovenstaande gegevens juist en volledig zijn. Wij veronderstellen dat het bij de door het college verschaftte gegevens alleen gaat om externe inhuur door DICT en niet de inhuur door andere gemeentelijke organisatieonderdelen of uitbestede ICT-diensten.¹⁰ De veronderstelling is ook dat de gemeente (en DICT) op juiste wijze (conform de eigen definitie) het onderscheid maakt tussen 'externe inhuur ICT' en 'uitbestede diensten ICT'. Dat is echter nog maar de vraag.

Uit onze verkenning blijkt dat de juistheid en volledigheid van de kosten van de externe inhuur moeilijk zal kunnen worden vastgesteld. Beide begrippen 'externe inhuur' en 'uitbesteding' zijn namelijk door de gemeente niet helder gedefinieerd. Dat betekent dat organisatie-eenheden veel ruimte hebben voor een eigen interpretatie. Hierdoor wordt binnen het ene organisatieonderdeel ICT-deskundigheid gezien en geboekt als 'externe inhuur' en binnen een ander organisatieonderdeel als 'uitbesteding'. ACAM constateerde dat ook in haar interim-rapportage in 2010 en in haar rapport 'Volledigheid externe inhuur laat te wensen over' uit 2014; het ontbreekt aan eenduidigheid en volledigheid bij het boeken van de kosten voor externe inhuur.¹¹ Een voorbeeld daarvan is juridische dienstverlening. De ingehuurde werkzaamheden van bijvoorbeeld advocaten, notarissen e.d. die hieronder vallen, worden volgens de gedragscode per definitie gezien als uitbestedingen omdat de opdrachtgever (de gemeente) niet heeft gestuurd op de wijze waarop het product of dienst tot stand is gekomen en deze inhuur als doel heeft om de specialistische en vakmatige kennis te benutten.¹²

De consequentie van het niet eenduidig toepassen van definities is dat 'dezelfde soort' kosten verschillend geboekt kunnen worden. Dit heeft tot gevolg dat er geen betrouwbaar inzicht is in de kosten van externe medewerkers. Uit onze verkenning blijkt dat er indicaties zijn dat de gemeente in de periode 2010 tot en met 2013 meer externe ICT'ers heeft ingehuurd dan uit de jaarrekeningen blijkt (met omvangrijkere kosten tot gevolg) en dat niet alleen DICT ICT-externen inhuurt. Ook andere diensten huren externe ICT-deskundigen in.

We hebben in onze verkenning ook geconstateerd dat de inhuur van medewerkers ook financieel verschillend wordt verwerkt. Centrale stad, de verschillende diensten

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Voordracht voor de collegevergadering van 11 maart 2014, *voortgangsrapportage implementatie basisregistraties 2013*, waarin allerlei projectbudgetten worden benoemd voor het realiseren van basisregistraties.

¹¹ Bronnen: ACAM, interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen aan de Commissievergadering AZF van 24 maart 2011 en bijlage 5.3.a voor de vergadering van de concernauditcommissie van 2 juni 2014 betreffende agendapunt Rapport externe inhuur, Volledigheid gerapporteerde externe inhuur laat te wensen over (11 februari 2014).

¹² Gedragscode externe inhuur, gemeente Amsterdam, ingangsdatum 1 januari 2013 (pagina 3 en 4).

en stadsdelen gebruiken verschillende financiële systemen, wat verschillende verwerkingswijzen tot gevolg kan hebben¹³

Besluit tot nader onderzoek

Een onderzoek naar de inhuur van externe medewerkers bij de gemeente Amsterdam is in meerdere opzichten van belang:

- Recent is nieuw beleid vastgesteld; een vernieuwd protocol externe inhuur en een inventarisatie van de lopende contracten externe inhuur van medewerkers. Daarnaast is er een nieuwe werkwijze ingevoerd waarbij organisatieonderdelen, waaronder de afdeling P&O, een nadrukkelijker (nieuwe) rol krijgen in het proces van inhuur dan zij eerst hadden.
- In zowel het coalitieakkoord 2014 - 2018 als de begroting 2015 heeft de raad en het college zich tot doel gesteld om externe inhuur te beperken en gericht in te zetten.
- Om meer grip te krijgen op de externe inhuur van medewerkers zijn er ondersteunende (beheers)instrumenten ontwikkeld. Een van deze instrumenten is de site 'externe inhuur'¹⁴. Organisaties binnen de gemeentelijke organisatie zijn verplicht hiervan gebruik te maken. In de verkenning constateerden we dat dit niet altijd gebeurt en dat er de mogelijkheid bestond om buiten dit instrument om externe medewerkers in te huren. De vraag is in hoeverre de ondersteunende instrumenten werken en de gemeente in staat stellen om grip te krijgen op de externe inhuur van medewerkers.
- In de gedragscode van 2010 en 2013 is toegelicht dat *"Het doel van de gedragscode is een effectieve en efficiënte inzet van externe capaciteit en meer transparantie ten aanzien van de afwegingen en besluitvorming. De inhuur van externen dient alleen plaats te vinden als dat met het oog op een efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering is verantwoord."* De rekenkamer wil onderzoeken in hoeverre een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering wordt gerealiseerd.
- Een (te grote) afhankelijkheid van de inhuur van externe medewerkers door de gemeente Amsterdam heeft verschillende negatieve effecten. De vraag is in hoeverre de gemeente Amsterdam dit risico onderkent en daarop monitort.
- Er wordt op verschillende plekken en momenten informatie gedeeld over de externe inhuur van de gemeente Amsterdam. De vraag is of deze informatie antwoord geeft op de vraag in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden behaald en of deze informatie in voldoende mate toereikend is voor de raad om zijn taak naar behoren uit te kunnen voeren.

¹³ Gedurende 2015 is bij elk organisatieonderdeel een nieuw gemeentelijk financieel systeem (AFS) in gebruik genomen, waardoor deze reden zou moeten komen te vervallen. In elk gemeentelijk onderdeel wordt financieel op dezelfde wijze geboekt.

¹⁴ Zie: www.amsterdam.nl/ondernemen/inkoop-aanbesteden/externe-inhuur/

3 Opzet onderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het huidige beleid van de gemeente Amsterdam voor de externe inhuur van medewerkers. Daarnaast lichten we onze doelstellingen en de probleemstelling van het onderzoek, de deelvragen en de aanpak van het onderzoek toe.

3.2 Amsterdams beleid voor externe inhuur

De gemeente Amsterdam heeft voor de inhuur van externe medewerkers meerdere beleidsregels opgesteld waarvan de gedragscode en het protocol externe inhuur belangrijke onderdelen zijn.¹⁵ In deze documenten zijn regels opgenomen die toegepast dienen te worden bij het inhuren van externe medewerkers. Bij de gedragscode gaat het voornamelijk om een goede argumentatie en motivatie (efficiëntie en effectiviteit van de bedrijfsvoering) die door de Rve¹⁶ vastgelegd moet worden om gebruik te mogen maken van de externe inhuur.

In de gedragscode 2010 en 2013 is daarover het volgende opgenomen:¹⁷

“Het doel van de gedragscode is een effectieve en efficiënte inzet van externe capaciteit en meer transparantie ten aanzien van de afwegingen en besluitvorming. De inhuur van externen dient alleen plaats te vinden als dat met het oog op een efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering is verantwoord en een integrale managementverantwoordelijkheid is. De gedragscode is opgesteld voor een ieder in dienst bij de gemeente Amsterdam die zich bezig houdt met de inhuur van externen of die overweegt om externen in te huren.”

Bij het protocol externe inhuur dat vanaf juni 2015 van kracht is, staat een effectieve en efficiënte inzet van de eigen medewerkers centraal.¹⁸ Door eerst (verplicht) na te gaan of de vraag naar capaciteit intern kan worden ingevuld, verwacht de gemeente de externe inhuur zoveel mogelijk te beperken. Een belangrijke rol hierbij krijgt de Rve P&O die niet alleen zorgt voor de interne match maar ook, mocht deze niets opleveren, voor het aanbesteden en/of inkopen van de externe inhuur. In het onderzoek zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de nieuwe rol die bij Rve P&O is belegd.

¹⁵ Naast de gedragscodes en het protocol zijn er nog drie nota's inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam in de onderzochte periode van toepassing geweest.

¹⁶ Als gevolg van de reorganisatie van de gemeentelijke organisatie zijn de diensten per 1 januari 2015 omgevormd naar resultaat verantwoordelijke eenheden (Rve's).

¹⁷ De gedragscode van 27 januari 2010 (ingegaan 1 maart 2010) en de gedragscode 2013 die op 1 januari 2013 is ingegaan en de gedragscode van 2010 vervangt.

¹⁸ Op 30 juni 2015 heeft het College van B&W het Protocol Externe Inhuur vastgesteld.

3.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen

De rekenkamer wil met het onderzoek naar de externe inhuur van medewerkers onderzoeken in hoeverre dit bijdraagt aan de doelstellingen die de gemeente met haar inkoop-en externe inhuurbeleid nastreeft.

Doelstellingen

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op het functioneren van de gemeente op het gebied van externe inhuur. De focus ligt hierbij op het beoordelen van het ontwikkelde en gevoerde beleid en de wijze waarop hierover verantwoording aan de gemeenteraad wordt afgelegd. Tevens willen we inzichtelijk maken met welke kosten de externe inhuur van medewerkers gepaard gaan en hoe deze zich verhouden tot de lasten van de vaste krachten. Tenslotte heeft het onderzoek tot doel om na te gaan op welke wijze de gemeente zoveel mogelijk voorkomt dat ze als gevolg van de externe inhuur (te) afhankelijk wordt van externe inhuur.

Onderzoeksvragen

We gaan voor dit onderzoek uit van de volgende hoofd- en deelvragen:

Hoofdvraag:

In hoeverre is het beleid voor externe inhuur van medewerkers doelmatig en doeltreffend?

Op basis van de hoofdvraag zijn de volgende vier (deel)onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?
2. Welke richtlijnen en procedures zijn er vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren en in hoeverre zijn deze adequaat?
3. In hoeverre wordt bewaakt dat er volgens de vastgestelde richtlijnen en procedures wordt gewerkt?
4. Op welke wijze legt de gemeente verantwoording af over het gevoerde beleid en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de raad?

In onderstaande overzichten zijn per onderzoeksvraag de deelvragen en de normen opgenomen waaraan getoetst wordt.

Onderdelen onderzoeksvraag 1

<i>Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?</i>	
Deelvragen	Normen
1a. Wat is het vastgestelde beleid van het college voor inhuur van externe medewerkers?	n.v.t.

<i>Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?</i>	
Deelvragen	Normen
1b. In hoeverre is het beleid adequaat?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is helder inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> - de te hanteren uitgangspunten; - welke doelen er bereikt dienen te worden; - welke prestaties en resultaten er behaald dienen te worden; - welke kosten hiervoor gemaakt zullen worden; - de tijdshorizon waarbinnen de doelen, prestaties, resultaten en kosten behaald en gemaakt zullen worden. • Er zijn indicatoren ontwikkeld die het mogelijk maken om te monitoren of het inhuurbeleid adequaat verloopt en na te gaan in welke mate de geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd. De set aan indicatoren bevat zowel proces-indicatoren (indicatie over het verloop van het inhuurproces in de organisatie) als uitkomstindicatoren (indicatie over de daadwerkelijk ingehuurde medewerkers, aantal uren, gehanteerde tarieven, etc). • De gemeente heeft onderkend dat een te grote afhankelijkheid negatieve gevolgen heeft voor de organisatie en houdt hier zodanig rekening mee dat dit risico zo veel mogelijk wordt geminimaliseerd.

Deelvragen onderzoeksvraag 2

<i>Welke richtlijnen en procedures zijn er vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren en in hoeverre zijn deze adequaat?</i>	
Deelvragen	Normen
2a. Welke richtlijnen en procedures zijn er vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren?	n.v.t.
2b. In hoeverre zijn de richtlijnen en procedures adequaat?	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid is helder vertaald naar richtlijnen en procedures en bevatten: <ul style="list-style-type: none"> - eenduidige definities; - duidelijke normen;

<i>Welke richtlijnen en procedures zijn er vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren en in hoeverre zijn deze adequaat?</i>	
Deelvragen	Normen
	<ul style="list-style-type: none"> - regels voor het afwijken van het beleid of het niet toepassen van de richtlijnen en procedures.

Deelvragen onderzoeksvraag 3

<i>In hoeverre wordt bewaakt dat er volgens de vastgestelde richtlijnen en procedures wordt gewerkt?</i>	
Deelvragen	Normen
3. Is er toezicht op de naleving van richtlijnen en procedures?	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt frequent toezicht gehouden op de naleving van de richtlijnen en procedures. • Het niet naleven wordt gerapporteerd en er worden acties ondernomen om naleving van de richtlijnen en procedures te realiseren en te borgen. • De interpretatie van de regels wordt voor de verschillende delen van de organisatie en de verschillende specialismen van inhuur op elkaar afgestemd. Verschillen worden (zo veel mogelijk) voorkomen.

Deelvragen onderzoeksvraag 4

<i>Op welke wijze legt de gemeente verantwoording af over het gevoerde beleid en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de raad?</i>	
Deelvragen	Normen
4a. Op welke wijze legt de gemeente verantwoording af over het gevoerde beleid?	n.v.t.
4b. Is deze wijze van verantwoording toereikend voor de raad?	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoordingen dienen duidelijkheid te verschaffen over: <ul style="list-style-type: none"> - welke doelen bereikt zijn; - welke inspanningen verricht zijn; - welke prestaties en resultaten er behaald zijn; - welke kosten hiervoor gemaakt zijn; - wanneer het beleid geëvalueerd wordt en wat de uitkomst van deze evaluatie is. • De informatie dient zo volledig, juist en tijdig mogelijk te zijn. Tevens dienen de overzichten en analyses helder en begrijpelijk te zijn.

Afbakening onderzoek

Het onderzoek zal zich richten op de effectiviteit en efficiëntie van de inhuur van externe medewerkers in algemene zin en voor bepaalde soorten inhuur, zoals ICT, juridische dienstverlening, in specifieke zin of naar eenheid (Rve) of organisatieonderdeel. Het aantal soorten inhuur dat we zullen selecteren en de diepgang waarmee deze worden onderzocht, hangt af van de mate van beschikbaarheid en toegankelijkheid van (bron)gegevens en de arbeidsinspanning die het vergt om dit te onderzoeken. Deze nadere afbakening zal na de start van het onderzoek plaatsvinden.

3.4 Aanpak

Wij zullen bij ons onderzoek verschillende onderzoeksmethoden toepassen. Om de deelvragen 1a, 2a, en 4a te beantwoorden zullen we vooral exploratief en beschrijvend onderzoek verrichten. De andere deelvragen 1b, 2b, 3 en 4b van ons onderzoek (deelvragen 4 t/m 7) hebben een toetsend karakter.

In ons onderzoek komen bij de deelvragen 1, 2, en 4 de effectiviteit en efficiëntie van de externe inhuur van medewerkers in algemene zin aan bod. Bij deelvraag 3 zullen we aan de hand van verschillende casussen ook de handelswijze bij specifieke inhuur beoordelen. Een casus kan bestaan uit de externe inhuur van een voormalige dienst of nieuwe eenheid van de gemeente Amsterdam. Maar een casus kan ook bestaan uit een bepaald type externe inhuur, een project of een combinatie hiervan. Een van de casussen zal in ieder geval de externe inhuur van ICT medewerkers betreffen.

De onderzoeksactiviteiten zullen naar verwachting bestaan uit het afnemen van interviews, in ieder geval met deskundigen van de Rve P&O, Financiën, ICT, Concern Inkoop, P-Control en mogelijk andere (externe) deskundigen. Daarnaast zullen we relevante documenten opvragen en analyseren en zullen we vakliteratuur bestuderen.

R a

4 Planning

Afhankelijk van de startdatum van het onderzoek en de beschikbare capaciteit, zal de doorlooptijd 9 à 10 maanden zijn. Het aantal onderzoeksdagen bedraagt naar verwachting ongeveer 190.

Zoals elk onderzoek van de rekenkamer zal er wederhoor worden georganiseerd waarin de ambtelijke organisatie en het bestuur in de gelegenheid gesteld worden om te reageren op onze bevindingen in het onderzoeksrapport (ambtelijk) en conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport (bestuurlijk). De ambtelijke organisatie ontvangt een maand voordat het onderzoeksrapport voor ambtelijk wederhoor wordt aangeboden bericht over de precieze datum. Dit moment kan afwijken van de hieronder gegeven planning. Op onze website¹⁹ kunt u een toelichting vinden op de algemene werkwijze van de rekenkamer, maar hieronder lopen we de belangrijkste momenten ook even langs.

Ambtelijk wederhoor

Met het ambtelijke wederhoor worden de verantwoordelijke ambtenaren in de gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden in het onderzoeksrapport (nota van bevindingen) aan te geven. Hierbij wordt aan de ambtenaren gevraagd om te verwijzen naar openbare schriftelijke documenten of om kopieën van niet openbare documenten bij de reactie mee te zenden. Andere organisaties die in het onderzoek worden betrokken zullen ook de gelegenheid krijgen om op feitelijk bevindingen ten aanzien van hun organisatie te reageren.

Bestuurlijke reactie

Het bestuurlijke rapport met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zal aan het college van burgemeester en wethouders worden toegezonden. Het college krijgt daarmee de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

Eindrapportage

De bestuurlijke reacties worden integraal opgenomen in de te publiceren eindrapportage en voorzien van een nawoord door de rekenkamer. De eindrapportage wordt vervolgens aan de gemeenteraad aangeboden.

Planning

De uitvoering van het onderzoek start begin november 2015. Uitgaande van deze planning verwachten we in augustus 2016 te kunnen publiceren.

Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

¹⁹ www.rekenkamer.amsterdam.nl/over-ons/werkwijze/



- Carlos Neves Cordeiro (projectleider)
- Johan de Groot (onderzoeker)
- Robin van de Maat (onderzoeker)

Bijlage 1 – Geraadpleegde bronnen en gevoerde gesprekken

Dit overzicht toont de bronnen die gebruikt zijn bij het opstellen van deze onderzoeksopzet. De lijst is niet uitputtend – enkel de belangrijkste informatiebronnen staan vermeld.

Geraadpleegde documenten en onderzoeken

- Coalitieakkoord 2014-2018
- Gemeente Amsterdam (DMC), Jaarrekeningen 2012, 2013 en 2014
- ACAM, Volledigheid gerapporteerde inhuur laat te wensen over, onderzoek naar de informatieverstrekking inzake inhuur in de 8-maandsrapportage (11 februari 2014)
- Concern auditcommissie, bijlage 5.3 a (2 juni 2014); Rapport externe inhuur, *Volledigheid gerapporteerde inhuur laat te wensen over*
- Reactie college op interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen (8 februari 2011)
- Bureau Inkoop; basisbestanden spendanalyses van de jaren 2012, 2013 en deel 2014
- BZK, Meer focus op externe inhuur (20 oktober 2004)
- BZK, bijlage Rijksbegrotingvoorschriften externe inhuur (13 september 2012)
- Tijdelijke commissie ICT Tweede Kamer der Staten Generaal; interview Jan Flippo (CEO DICT Amsterdam) van 12 mei 2014
- Tijdelijke commissie ICT Tweede Kamer der Staten Generaal; eindrapport naar parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid
- ICT Centraal (22 november 2012)
- Bestuur en organisatie, Op professionele wijze helpen bij het besturen van de stad en de gemeentelijke organisatie (6 februari 2014)
- Eén organisatie, in dienst van Amsterdam, Van buiten naar binnen, met één gezicht naar buiten.
- Overzicht externe inhuur t.b.v. gemeentelijke jaarrekeningen 2012, 2013 (20 maart 2014)
- Format 17 jaarrekening 2012 (19 maart 2013)
- Jaarrekening 2011, overzicht externe inhuur, interne inhuur, uitbesteding (19 maart 2013)
- Besluitenlijst CMT 19 juni 2013
- Concept Raadscommissieverslag 20 november 2013
- 8-maandsrapportage 2013 (31 oktober 2013)
- Beantwoording raadsvragen n.a.v. de 8-maandsrapportage 2013 (21 november 2013)
- Concept verslag JIF (11 december 2013)
- Voordracht collegevergadering Actualisatie Inkoop- een aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam (18 februari 2014)
- Beantwoording vraag externe inhuur en salariskosten van de heer De Goede (13 februari 2014)

- Werkinstructie bij het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam (19 juni 2014)
- CAS categoricodes gemeente Amsterdam
- Aanbestedingsinstructies gemeente Amsterdam (1 april 2013)
- PIA verdeling naar clusters
- Spendanalyses 2012 en verder (17 oktober 2012)
- Evaluatie Pilot “site externe inhuur” (Richard Meulenberg, 9 mei 2012)
- Protocol Externe Inhuur (1 juni 2015)
- Gedragscode Externe Inhuur (27 januari 2010, ingegaan op 1 maart 2010)
- Gedragscode Externe Inhuur (2 juli 2013, ingegaan op 1 januari 2013)
- Jaarrekening DICT 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014

Gevoerde gesprekken

- Koos Spanjer (rve-manager Financiën)
- Rick Verhoeven (Teamleider P-control, DMC),
- Rob van der Weijden (Beleidsadviseur P-control, DMC)
- Hans Dussel (Hoofd Concern Inkoop)
- Marijke Andringa (Hoofd a.i. staf, rve P&O)
- Bauke Steenstra (Business controller, rve P&O)
- Marijn Fraanje (Manager, CIO-office)
- Maarten Bruinsma (Business controller, rve ICT)
- Jan Flippo (rve-manager ICT en CIO)

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email info@rekenkamer.amsterdam.nl

