

De kosten van externe inhuur stijgen jaarlijks. In 2015 bedroegen deze € 218,6 miljoen en in 2016 naar schatting € 237,4 miljoen. De vraag of en wanneer extern in te huren en wanneer niet is lastig te beantwoorden. Gemeenten hebben te maken met toenemende taken, terwijl er ook een streven is naar compacte en flexibele organisaties. Veel gemeenten worstelen met een mismatch tussen vraag en aanbod van personeel, die veroorzaakt wordt door uitstroom van ervaren medewerkers, vacaturestops en een lage interne mobiliteit. Deze ontwikkelingen en de publieke en politieke aandacht voor externe inhuur maken inhuur complex. Dit geldt ook voor Amsterdam.

*Beleid is onvolkomen, complex en warrig*

Het beleid om deze ingewikkelde materie aan te pakken is nog niet goed. Ondanks toezeggingen van het college van B en W in 2008 om externe inhuur te verbeteren is het beleid onsamenhangend en inconsistent en te typeren als onvolkomen, complex en warrig. Een accuraat beeld van de omvang en samenstelling van de externe inhuur is er niet. Ook ontbreken duidelijke strategische keuzes, indicatoren met streefwaarden, metingen en tussentijdse evaluaties.

*Kanttekeningen bij doelmatig en doeltreffend beleid*

De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid kunnen daardoor niet worden vastgesteld. Er zijn wel kanttekeningen te maken bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handelen. Dat wat men beoogt, zoals terugdringing van de kosten van externe inhuur, wordt vaak niet bereikt, het is onduidelijk of door inhuur het achterliggende probleem wordt opgelost en kosten- en batenanalyses worden niet gemaakt. Kennis van externen wordt onvoldoende geborgd en zowel het niet toepassen als het blind toepassen van de regels rondom inhuur leidt tot onnodig werk.

*Informatievoorziening aan raad op haar dieptepunt*

Vanaf 2013 neemt de informatiewaarde van de begroting en de jaarrekening over externe inhuur af om in 2015 op een dieptepunt te belanden. Raadsleden worden onvoldoende geïnformeerd over de kosten, omvang en samenstelling van de externe inhuur, de relevante ontwikkelingen en de mate van effectiviteit van externe inhuur.

*Positieve ontwikkelingen maar praktijk blijft achter*

Het college heeft in de afgelopen jaren stappen ondernomen om de doelmatigheid te vergroten. De belangrijkste waren het vastleggen van regels voor externe inhuur in de gedragscode (2013) en het protocol (2015). Voor het naleven van deze regels hebben de gemeentelijke organisaties aanvullend organisatiespecifieke afspraken gemaakt. De regels worden beter nageleefd als ze ook in die afspraken staan, maar voor ongeveer de helft van de regels is dat niet het geval. Via het mobiliteitscentrum en het vacatureloket wordt getracht inhuur te voorkomen. Om lagere inhuurtarieven te realiseren wordt meer ingehuurd via raamcontracten en de site Externe Inhuur. Aan de andere kan schiet het in de uitvoering te kort bij het borgen van kennis, inhuur van voormalig gemeentepersoneel, voorkomen van belangverstrengelingen en het archiveren van inhuurdocumenten. Maar ook bij het toetsen of de benodigde kennis al binnen de gemeente aanwezig is, het opvragen van een recente geheimhoudingsverklaring en het laten tekenen van het contract door beide partijen gaat regelmatig veel mis.

### *Interne toezicht op naleving kan worden verbeterd*

De door ons onderzochte organisaties –Metro en Tram, ICT en het stadsdeel Nieuw-West – houden actief toezicht op het naleven van hun organisatiespecifieke afspraken, maar dit toezicht is niet expliciet gericht op het naleven van de regels uit de gedragscode en het protocol. De *lead buyer* Personeel faciliteert de inhuur, maar heeft geen bevoegdheden om toezicht te houden en ook op concern niveau waren het aantal toezichthoudende activiteiten beperkt.

### *Mogelijke verklaringen waarom adequaat beleid en goede informatievoorziening ontbreken*

Het college van B en W heeft al in 2008 nut en noodzaak onderkend van adequaat beleid en goede informatievoorziening. Toch is het college er nog niet in geslaagd om die woorden om te zetten in daden. De rekenkamer ziet daarvoor de volgende verklaringen:

- Politieke consensus ontbreekt en varieert van het zeer kritisch zijn op (de kosten van) inhuur tot het vaker willen inzetten van externe inhuur om de kwaliteit van de werkzaamheden te kunnen vergroten.
- Bestuurlijke aandacht voor strategisch inhuurbeleid ontbreekt. De aandacht ging uit naar het op korte termijn oplossen van capaciteitsvraagstukken.
- Het bestuur hinkt bij externe inhuur op meerdere gedachten. Soms botsen deze en zijn dan voor de lijnmanager te weinig richtinggevend bij het inhuren van externen. Een voorbeeld: Inhuur zou sinds de gedragscode (2013) meer gecentraliseerd moeten worden, maar de lijnmanagers blijven integraal verantwoordelijk voor inhuur. Door deze organisatorische weeffout worden bestaande patronen bij inhuur niet doorbroken.
- De beslissing om in te huren is te complex om gereguleerd te worden via een eenvoudig beslissingsmodel.
- Er zijn teveel uitzonderingen op regels, waardoor de bewegingsvrijheid voor de organisaties ruimer is geworden dan de bedoeling was. Dit effect wordt nog versterkt doordat het college niet transparant is over de uitzonderingen.
- De betrouwbaarheid van gegevens laat te wensen over waardoor informatie ontbreekt over beschikbare kennis binnen de gemeente en over (de kosten van) de ingehuurde externen.

### *Aanbevelingen*

De rekenkamer heeft vijf aanbevelingen geformuleerd om te komen tot goed beleid en een adequate informatievoorziening, zodat in de toekomst doelmatige en doeltreffende inhuur wel mogelijk en controleerbaar is. Daarnaast adviseren wij de raad om tijdelijk extra rapportages via de regeling risicovolle projecten te vragen om zo politieke druk uit te oefenen om dit proces goed op gang te krijgen.

### *Bestuurlijke reactie en nawoord*

Het college neemt de vijf aanbevelingen over, maar wijst het voorstel om sturing op externe inhuur als risicovol project aan te merken af. Het college geeft bij elk van de overgenomen aanbevelingen aan wat reeds in gang is gezet en wat het college van plan is te doen. In het nawoord gaat de rekenkamer nog in op een aantal elementen daarvan.