

BESTUURLIJK RAPPORT

# Inhuur met beleid

maart 2017

Rekenkamer Amsterdam





BESTUURLIJK RAPPORT

# Inhuur met beleid

maart 2017

**colofon**

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Carlos Neves Cordeiro RA RC (projectleider)

drs. Johan de Groot

mr. drs. Arjan Kok RA

drs. Robin van de Maat

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek *Inhuur met beleid*. Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport zijn een samenvatting, lessen en aanbevelingen opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het onderzoeksrapport met bijlagen verschijnt alleen in elektronische vorm en is evenals het bestuurlijk rapport te vinden op de website van de rekenkamer: [www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl).

## Samenvatting

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.

R a



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Doelstelling en onderzoeksvraag	9
1.2 Onderzoeksaanpak	10
1.3 Leeswijzer	11
<b>2 Bevindingen</b>	<b>13</b>
2.1 Externe inhuurkosten blijven stijgen	13
2.2 Onvolkomen, complex en warrig inhuurbeleid	16
2.3 Meer afspraken om externe inhuur te beheersen, uitvoering blijft achter	19
2.4 Verantwoording externe inhuur onvoldoende voor gemeenteraad	21
2.5 Kanttekeningen bij doelmatigheid en doeltreffendheid	25
<b>3 Hoofdconclusie, analyse en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
3.1 Hoofdconclusie	29
3.2 Analyse: Waarom kreeg een goede start geen goed vervolg?	29
3.3 Aanbevelingen	32
<b>4 Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>37</b>
4.1 Bestuurlijke reactie college van B en W	37
4.2 Nawoord	42

R a

## 1 Inleiding

In 2007 leidde een discussie tussen de gemeenteraad en het college van B en W over (onduidelijke) externe inhuurcijfers en de wens van de gemeenteraad in 2008 om de kosten van externe inhuur met minimaal € 20 miljoen te verminderen, tot een onderzoek naar de externe inhuur en de vaststelling van een gedragscode *externe inhuur* (2008). Uit dit onderzoek van de bestuursdienst kwam naar voren dat de gepresenteerde cijfers geen goed inzicht gaven in de omvang van externe inhuur. Vermoed werd dat de daadwerkelijke omvang van de inhuurkosten hoger lag dan de in de jaarrekening opgenomen bedragen. De onderzoekers adviseerden enerzijds om meer grip te krijgen op de totale inhuurkosten en anderzijds het inzicht in de capaciteit, expertise en vaardigheid van de ambtenaren te verbeteren, zodat de beschikbare capaciteit beter kon worden benut en een onnodig beroep op uitzendkrachten of andere vormen van externe inhuur zo veel mogelijk kon worden voorkomen.

Naar aanleiding van de bespreking van de onderzoeksresultaten werd in 2009 door de gemeenteraad het *plan van aanpak externe inhuur* vastgesteld. Een plan dat maatregelen bevatte die gericht waren op het vormgeven van nieuw beleid, het intensiveren van dit beleid, het voorzien in relevante beleidsinformatie, het organiseren van kennis en expertise en het formuleren van financiële taakstellingen op het gebied van externe inhuur. Mede om uitvoering te kunnen geven aan de maatregelen werd in 2010 door het college van B en W de gedragscode *externe inhuur* gewijzigd. Deze gedragscode is in 2013 wederom aangepast en nog steeds geldig. Na de verkiezingen in maart 2014 heeft de coalitie besloten om de externe inhuur te zullen beperken. Voor het college gaven het coalitieakkoord, een raadsvoorstel om het bezoldigingsmaximum uit de WNT ook voor externen te laten gelden en de afspraken met de COR aanleiding om de inhuurregels bij te stellen door het opstellen van een protocol *externe inhuur*.

De discussie over externe inhuur en de wens tot regulering speelt ook bij andere gemeenten. Regulering is lastig omdat gemeenten te maken hebben met een toenemend aantal taken, terwijl er ook een streven is naar compacte en flexibele organisaties. Veel gemeenten worstelen ook met een mismatch tussen personeelsvraag en -aanbod door uitstroom van ervaren medewerkers, vacaturestops en een lage interne mobiliteit. Deze ontwikkelingen en de publieke en politieke aandacht voor externe inhuur maken de bestuurlijke afweging om al dan niet in te huren tot een complex vraagstuk.

### 1.1 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken hoe het gemeentebestuur handelt 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 gaat en hoe deze zich verhouden tot die van de vaste krachten.

### *Onderzoeksvraag*

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

De onderzoeksvraag hebben we aan de hand van de volgende vragen beantwoord:

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

De beantwoording van deze deelvragen geeft inzicht in de mate waarin belangrijke randvoorwaarden zijn vervuld voor een doeltreffend en doelmatig inhuurbeleid. Door het ontbreken van een nulmeting en tussenmetingen, concreet geformuleerde doelstellingen, effecten, indicatoren en betrouwbare registraties, was het niet mogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid te meten. We zijn daarom niet in staat om de onderzoeksvraag nauwkeurig te beantwoorden, maar kunnen wel kanttekeningen plaatsen bij de doelmatigheid en doeltreffendheid.

## **1.2 Onderzoeksaanpak**

Ons onderzoek richt zich primair op het verslaggevingsjaar 2015, maar we hebben daar ook een aantal relevante ontwikkelingen in 2016 bij betrokken.

Om delen van de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we veel exploratief en beschrijvend onderzoek verricht. Er is geen uitgewerkt inhuurbeleid; dat hebben we daarom moeten (re)construeren. We zijn aan de hand van documenten en interviews nagegaan welke beleidsstukken, richtlijnen en procedures er binnen de gemeente Amsterdam op het gebied van externe inhuur bestaan en welk samenhangend beleid hier uit gedestilleerd kan worden. Met eigen financiële data-analyses hebben we meer inzicht kunnen verschaffen in de omvang en samenstelling van de externe inhuur in de onderzoeksperiode. Tevens hebben we bij ICT en de lead buyer PO, Metro en Tram en stadsdeel Nieuw-West in kaart gebracht op welke wijze zij het externe inhuurbeleid in eigen organisatiespecifieke afspraken hebben vastgelegd en hoe op de uitvoering toezicht wordt gehouden. Tot slot zijn we nagegaan op welke wijze over het gevoerde externe inhuurbeleid verantwoording is afgelegd aan de gemeenteraad.

Ons onderzoek heeft ook een toetsend karakter gehad. Zo hebben we onderzocht in hoeverre het geheel van beleid, procedures en richtlijnen adequaat is, of de uitvoering ook overeenkomstig de regels uit de gedragscode en het protocol heeft plaatsgevonden en of er op toereikende wijze verantwoording is afgelegd aan de gemeenteraad. Naast dossieronderzoek, document- en data-analyse hebben wij ook in een aantal gesprekken tussentijdse bevindingen met betrokken ambtenaren gedeeld. De normen die we bij de toetsing hebben gehanteerd, zijn nader toegelicht in het begin van de hoofdstukken waarin de onderzoeksvragen worden behandeld.

### 1.3 Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) van het onderzoek *Inhuur met beleid*.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen, conclusies, analyse en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het bestuurlijk rapport dat voor u ligt, wordt eerst de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen. Hoofdstuk 4 bevat de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer.

R a

## 2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek samengevat.

### 2.1 Externe inhuurkosten blijven stijgen

#### *Samenvatting*

Van alle gemeenten in Nederland huurde Amsterdam in 2015 het meest in. Landelijk gezien nemen sinds 2012 jaarlijks de kosten van externe inhuur toe. In Amsterdam zijn de kosten in 2016 ten opzichte van 2015 naar schatting toegenomen met circa € 18,8 miljoen, tot het niveau van € 237,4 miljoen.<sup>1</sup> Negen organisaties huurden in 2015 meer dan 30% in. In 2016 was dat bij acht organisaties het geval. Uit de collegebesluiten en uit eigen onderzoek bij de rve ICT en rve Metro en Tram blijkt dat veel externen langer dan één jaar worden ingehuurd.

*Zowel in Amsterdam als in andere gemeenten nemen de kosten van externe inhuur toe*  
 In 2011 besteedden Nederlandse gemeenten gemiddeld 11 procent van de loonsom aan externe inhuur. In 2015 is dit toegenomen naar gemiddeld 15 procent. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht besteedden in 2015 gemiddeld 17 procent aan externe inhuur. Voor Amsterdam was dat 19 procent.<sup>2</sup> Daarmee steeg de (relatieve) omvang van de externe inhuur sinds 2012 voor het derde jaar op rij (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 – Gemiddelde uitgaven van gemeenten aan externe inhuur uitgedrukt in een percentage<sup>3</sup>

	2011	2012	2013	2014	2015
Alle gemeenten in Nederland	11	10	11	13	15
G4 gemeenten (inclusief Amsterdam)	9	9	11	16	17
Amsterdam					19,4

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2015 en jaarrekening 2015 Gemeente Amsterdam

Net zoals andere gemeenten heeft ook Amsterdam de ambitie om de externe inhuur in omvang te beperken. Uit tabel 2.2 zal blijken dat men hier tussen 2015 en 2016 in absolute zin niet in slaagt.

<sup>1</sup> Dit bedrag is gebaseerd op een eigen data-analyse van de cijfers 2016 die gebaseerd zijn op een data-extractie van 25 januari 2017 uit het financiële systeem van de gemeente Amsterdam. Aangezien de jaarrekening 2016 toen nog niet was vastgesteld, bestaat de kans dat de onderliggende gegevens vanwege correcties nog wijzigen.

<sup>2</sup> De jaarrekening 2014 bood te weinig informatie om het percentage voor het jaar 2014 te berekenen.

<sup>3</sup> Het percentage geeft de verhouding tussen inhuurkosten en totale personele kosten (externe inhuur + loonsom) weer.

*Kosten externe inhuur in 2016 met € 18,8 miljoen gestegen naar € 237,4 miljoen<sup>1</sup>*

Eenduidige cijfers over externe inhuur bestaan niet. Niet op landelijk niveau en ook niet binnen de gemeente Amsterdam. Zo worden binnen de gemeente verschillende definities van externe inhuur toegepast waardoor meer dan één uitleg mogelijk is, wordt de rve Metro en Tram uitgezonderd van specifieke inhuurregels en blijven er twijfels bestaan over zowel het totaalbedrag aan externe inhuur als over de juiste allocatie van de kosten per inhuurcategorie.

Ondanks deze beperkingen geeft de financiële administratie de best beschikbare informatie over de kosten van externe inhuur. Uit de financiële administratie blijkt dat de kosten van externe inhuur zijn gestegen van € 218,6 miljoen (2015) tot, naar onze schatting, € 237,4 miljoen in 2016.<sup>4</sup>

*Tabel 2.2 - Externe inhuurkosten en personele lasten in 2015 en 2016*

	2015	2016
Externe inhuur	218.660.155	237.399.891
Personele lasten	856.567.816	936.954.492
Totale personele lasten inclusief externe inhuur	1.075.227.971	1.174.354.383
Percentage externe inhuur	20,3% <sup>5</sup>	20,2%

Bron: Eigen data analyse op basis van AFS-gegevens per 25 januari 2017.

*Lichte daling van het aantal organisaties dat meer dan 30% inhuurt*

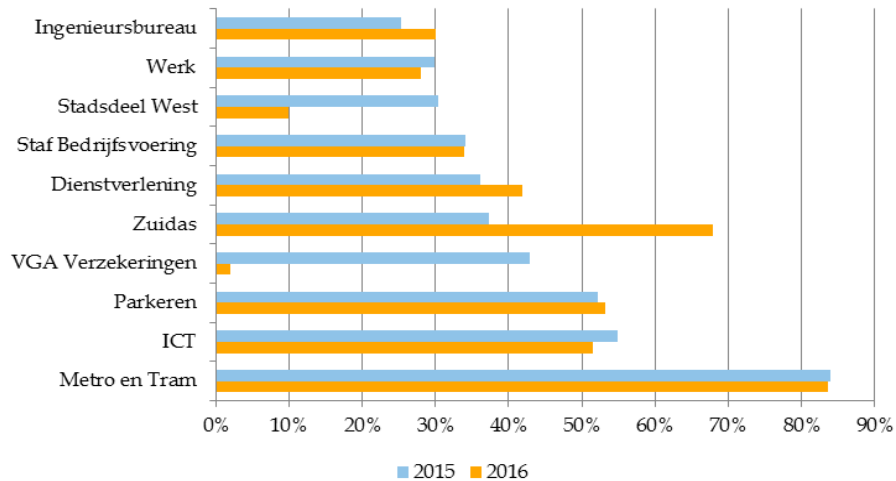
In 2015 zijn er negen organisaties die 30% of meer van hun kosten (externe inhuur- en personeelskosten) besteden aan externe inhuur en daarmee een grotere afhankelijkheid kennen van externe inhuur dan andere organisaties.

<sup>4</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>5</sup> Het percentage van 20,3 is berekend op basis van de gegevens uit de financiële administratie. Het percentage van 19,4 in tabel 2.1 is berekend op basis van de gegevens uit de jaarrekening 2015. Vanwege afspraken tussen MET en DMC zijn in de jaarrekening de kosten van externe inhuur € 12,1 miljoen lager weergegeven.



Figuur 2.1 - Organisaties die meer dan 30% inhuren in 2015 en/of 2016



In 2016 is dit percentage gedaald voor de rve VGA Verzekering en stadsdeel West. Voor het Ingenieursbureau is dit percentage gestegen van 25 naar 30 in 2016. De grootste stijging komt voor rekening van de Zuidas, deze rve gaat van 37% in 2015 naar 68% in 2016.

*Langdurige inhuur (langer dan één jaar)*

In het coalitieakkoord (juni 2014) is aangegeven dat de externe inhuur zal worden beperkt tot een maximum van 6 maanden voor een ingehuurd medewerker, met de mogelijkheid tot een eenmalige verlenging van maximaal 6 maanden. Met het protocol *externe inhuur* van juni 2015 is dit voornemen geoperationaliseerd. Tot medio maart 2016 zijn 793 verzoeken tot afwijking van de gedragscode en het protocol aan het college gericht. 89% hiervan had betrekking op afwijkingen van de maximale inhuurtermijn. Zoomen wij in op de organisaties die wij nader hebben onderzocht, dan zien wij bij ICT dat van de 259 externen die in 2015 werden ingehuurd, er 122 in 2016 nog steeds zijn ingehuurd, waarbij de totale contractduur langer is dan één jaar. Bij het stadsdeel Nieuw-West konden wij dit niet vaststellen omdat een inhuurregistratie in 2015 ontbrak. De rve Metro en Tram heeft in meerdere opzichten een uitzonderingspositie en is vrijgesteld van de verplichting om de inhuurtermijn te beperken tot maximaal één jaar. Veel van de externen bij rve Metro en Tram worden langer dan één jaar ingehuurd: 323 van de in totaal 362 externen die in 2015 door de rve Metro en Tram werden ingehuurd werden ook in 2016 ingehuurd. Driekwart hiervan werd langer dan één jaar ingehuurd.

## 2.2 Onvolkomen, complex en warrig inhuurbeleid

### *Samenvatting*

Aan het externe inhuurbeleid van de gemeente Amsterdam schort het nodige waardoor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inhuurbeleid niet kan worden vastgesteld. Een accuraat beeld van de omvang en samenstelling van de externe inhuur is er niet. Ook ontbreken duidelijke strategische keuzes, indicatoren met streefwaarden en tussentijdse evaluaties en metingen, waardoor niet kan worden vastgesteld op welke wijze de genomen maatregelen bijdragen aan de doelen en hoeveel effect ze hebben. Daarnaast ontbreekt een nulmeting en wordt er geen aandacht besteed aan de tijdshorizon waarin de doelen bereikt dienen te worden en welke uitvoeringslasten samenhangen met het gevoerde beleid. Ook op het gebied van consistentie gaat het niet goed. De twee belangrijkste documenten – de gedragscode en het protocol *externe inhuur* – verschillen inhoudelijk van elkaar en spreken elkaar soms tegen. Van een integraal inhuurbeleid is momenteel geen sprake, terwijl ook de samenhang met het HR-beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid ontbreekt. Het huidige beleid is dan ook te typeren als onvolkomen, complex en warrig, wat een negatieve uitwerking heeft op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

### *Integrale beleidsnota ontbreekt; onderzoek uitsluitend mogelijk door reconstructie*

Integraal inhuurbeleid ontbreekt waardoor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het inhuurbeleid niet kan worden vastgesteld. Duidelijke beoogde effecten, beleidsdoelen, inzet in de vorm van prestatiedoelen, instrumenten of activiteiten en beschikbaar budget zijn niet (in samenhang) beschreven en (bestuurlijk) vastgesteld. Wel zijn er verschillende documenten (waaronder de gedragscode en het protocol) die een indruk geven van wat de gemeente wil bereiken. Vanwege het ontbreken van vastgelegd beleid zagen we ons genoodzaakt om deze documenten te gebruiken om het beleid te (re)construeren.

### *Ontbrekende elementen*

Belangrijke onderdelen die in het inhuurbeleid ontbreken, zijn de concerndoelstellingen en strategische keuzes die de gemeente maakt bij een aantal fundamentele interne (personeelsbeleid, omvang en flexibiliteit van de organisatie, besturingsvorm) en externe (kerntakendiscussie, duurzaamheid en social return) vraagstukken. Er zijn ook geen meetbare doelstellingen waarmee de resultaten van het gevoerde beleid zichtbaar kunnen worden gemaakt. Omdat deze indicatoren structureel (in alle lagen van het beleid) onbenoemd blijven, en (tussentijdse) evaluaties en metingen niet worden uitgevoerd, is niet na te gaan of het inhuurbeleid adequaat verloopt, in hoeverre de beoogde effecten worden bereikt, in welke mate de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en of bijsturing nodig is. Beleidsevaluatie is dus niet mogelijk. Vragen als ‘doen we de dingen goed?’ en ‘doen we de juiste dingen?’ kunnen niet beantwoord worden. Ook ontbreekt een nulmeting en wordt er geen aandacht besteed aan de tijdshorizon waarbinnen de doelen, prestaties, resultaten behaald dienen te worden.

Beleid gaat gepaard met regels die uitvoeringskosten met zich meebrengen. Het gaat hierbij niet alleen om de kosten van de extra werkzaamheden die bij het nieuwe beleid horen maar ook om de gerelateerde bijkomende kosten van bijvoorbeeld (ondersteunende) ICT-systemen. Er wordt nu geen inschatting gemaakt van die uitvoeringskosten. Hiervoor hebben we al geconstateerd dat er geen succes-indicatoren zijn. Maar zelfs als die er wel zouden zijn, is het dus nu niet mogelijk om na te gaan in welke mate uitvoeringskosten opwegen tegen de resultaten.

*Inhuurbeleid niet in lijn met ingrijpende organisatorische aanpassingen*

In 2014 is het bestuurlijk stelsel aangepast. In hetzelfde jaar startte ook een ingrijpende reorganisatie. De gemeentelijke organisatie veranderde van een zeer decentraal georganiseerde organisatie met autonome diensten, naar een organisatie met meer centralisatie van beleid en coördinatie van uitvoering. In de nieuwe organisatie zijn vijf rve's verantwoordelijk voor het gemeentebreed inkopen van producten, diensten en werken, de zogeheten lead buyers. De inhuur is bij de lead buyer Personeel belegd.<sup>6</sup> Het principe van integraal management is echter gehandhaafd. Het was en blijft de discretionaire bevoegdheid van de lijnmanager om te beslissen of en zo ja wie er extern wordt ingehuurd. De rol van de lead buyer beperkt zich tot het faciliteren van het inhuurproces zonder een formeel toezicht-houdende en handhavende rol. De lead buyer overweegt niet zelf of er (feitelijke) noodzaak is tot inhuur en heeft ook geen zicht op de kosten die concernbreed gemoeid zijn met het inhuren van externe medewerkers.

De ondersteunende personele organisatie sluit onvoldoende aan op het geldende inhuurbeleid. Zo bestaan er geen adequaat functionerende expertisepools en is niet goed na te gaan welke specifieke kennis en expertise aanwezig is bij het eigen personeel. Ook de administratieve organisatie schiet tekort. Registraties rondom externe inhuur en de financiën worden in verschillende softwarepakketten bijgehouden die niet of slechts met een grote inspanning ten dele te koppelen zijn.

Ondanks de doorgevoerde centralisatie en het feit dat er bij externe inhuur sprake is van één concernbrede set aan regels, wordt het inhuurproces nog niet als een gezamenlijke inspanning gevoeld bij alle organisaties binnen het concern. Een belangrijke oorzaak is de warrigheid en complexiteit van de huidige regels (zie hierna), waaruit onder meer onduidelijkheid in de rolverdeling ontstaat. Voor projectleiders, managers en de lead buyer is bovendien niet bekend wanneer zij het 'goed' doen als het gaat om externe inhuur. Een andere reden is dat het uniform beleidskader te weinig ruimte biedt voor maatwerk. Door onvoldoende differentiatie in de regels is bij organisaties, die veelvuldig inhuren, minder draagvlak voor het huidige inhuurbeleid.

---

<sup>6</sup> De officiële benaming is lead buyer Personeel en Organisatieadvies, omwille van de leesbaarheid spreken wij in dit rapport over de lead buyer Personeel.

*Huidige beleidsmaatregelen onnodig verwarrend en complex*

Onze (re)constructie van het beleid is vooral gebaseerd op twee documenten – de gedragscode en het protocol *externe inhuur* – die tot doel hebben om (als afwegingskader) te helpen bij keuzes die een manager dient te maken als deze geconfronteerd wordt met piekbelastingen, onvoorziene capaciteitsproblemen of met situaties waarin benodigde specialistische en vakmatige kennis niet binnen de gemeente voorhanden is. De documenten verschillen inhoudelijk op een aantal punten en spreken elkaar soms tegen. Enkele voorbeelden hiervan zijn de verschillende definities van externe inhuur en de verschillende maxima die gehanteerd worden voor inhuurtarieven, contacturen en contractduur.

Maar er zijn ook elementen die wel in het ene document voorkomen en niet in het andere. Zo besteedt de gedragscode wel aandacht aan het op een uniforme wijze registreren en vergelijken van soorten externe inhuur en wordt er een koppeling gemaakt met het gemeentelijke inkoopbeleid, maar ontbreken deze elementen in het protocol. Omdat de documenten elkaar niet altijd aanvullen, soms inhoudelijk van elkaar verschillen en onduidelijk is welk document prevaleert, zijn de regels onnodig verwarrend en complex.

Daarnaast ontbreekt er samenhang tussen enerzijds gedragscode en protocol en anderzijds het HR-beleid en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Tussen gedragscode en protocol bestaan ook accentverschillen in de samenhang die wordt beoogd. De gedragscode is meer gericht op het behalen van prestatiedoelen die aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn gerelateerd, terwijl het protocol meer gericht is op prestatiedoelen die duidelijke raakvlakken vertonen met het HR-beleid. Tussen inkoopdoelen zoals kostenbeheersing en HR-doelen zoals flexibele inzet van eigen personeel bestaat een spanningsveld waardoor niet altijd als vanzelf een gemeenschappelijk optimaal resultaat zal worden behaald. Ook dit verschil tussen gedragscode en protocol verhoogt de helderheid van de kaders niet.

Tot slot is het ook onduidelijk hoeveel tijd geboden wordt om aan de bepalingen van het protocol externe inhuur te voldoen. De overgangsregeling, die tot doel had om de organisaties hierin extra ruimte te geven, kan op verschillende wijze worden geïnterpreteerd. Deze overgangsregeling heeft ook geen formele status. Het GMT en het college van B en W hebben de regeling niet vastgesteld. Dat is slordig omdat deze regeling het wel mogelijk maakt om op een later tijdstip uitvoering te geven aan een aantal regels uit het door het college vastgestelde protocol.

Er is kortom sprake van complexiteit, verwarring en onduidelijkheid. Dat maakt dat het huidige inhuurbeleid minder toegankelijk is, voor velerlei uitleg vatbaar, moeilijker uit te voeren, lastiger te handhaven, eerder in strijd is met ander beleid, hogere uitvoeringslasten met zich mee brengt en met dit alles de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid in negatieve zin beïnvloed wordt.

### 2.3 Meer afspraken om externe inhuur te beheersen, uitvoering blijft achter

#### *Samenvatting*

Om de regels uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur* na te leven hebben de drie door ons onderzochte organisaties – ICT, Metro en Tram en Stadsdeel Nieuw-West – organisatiespecifieke afspraken gemaakt. Hierin hebben zij ongeveer de helft van de regels uit de gedragscode en het protocol verwerkt. Als regels zijn overgenomen in de afspraken, dan bevordert dit – hoewel ook de organisatiespecifieke afspraken niet altijd worden uitgevoerd – de naleving van de regels. Regels die niet zijn overgenomen worden niet of minder vaak nageleefd. Het naleven van de regels wordt bevordert door het gebruikmaken van de dienstverlening van de lead buyer Personeel: het mobiliteitscentrum, het vacatureloket en de site Externe Inhuur. Toezicht op de naleving van de regels uit de gedragscode en het protocol gebeurt veelal indirect op organisatieniveau en is gericht op het borgen, toetsen en bevorderen van afspraken en op het intern rapporteren over afwijkingen. Lead buyer Personeel is niet bevoegd om toezicht te houden en regels te handhaven en vervult slechts een faciliterende rol bij inhuur. Het aantal toezichthoudende en handhavende activiteiten op concernniveau is beperkt.

In lijn met de Amsterdamse principes van de *first line of defense* en integraal management zou met name op organisatieniveau bewaakt moeten worden of volgens de gedragscode en het protocol externe inhuur wordt gewerkt. Om vast te stellen of in de praktijk ook zo wordt gewerkt en of hierop wordt toegezien, hebben wij de inhuurpraktijk van de rve ICT in combinatie met de lead buyer Personeel, de rve Metro en Tram en het stadsdeel Nieuw-West onderzocht.

#### *Organisatiespecifieke afspraken bevorderen naleving gedragscode en protocol*

Voor alle drie de organisaties geldt dat ze op hoofdlijnen bekend zijn met de gedragscode en het protocol externe inhuur, maar dat ze zelf aanvullende procedures, formulieren en andere hulpmiddelen hebben vastgesteld om de externe inhuur beheersbaar te maken. Deze organisatiespecifieke afspraken vergroten de kans op naleving van de regels uit de gedragscode en het protocol. Wel duurt het enige tijd voordat dit echt gebeurt. Regels uit de *gedragscode* die al langere tijd onderdeel zijn van de organisatiespecifieke afspraken worden vaker nageleefd dan de regels uit het *protocol* die recenter zijn verwerkt in de organisatiespecifieke afspraken. In de praktijk is de aanvraag tot inhuur vaak intern getoetst en is het inhuurcontract getekend door de bevoegde functionaris.

Ongeveer de helft van de regels uit de gedragscode en het protocol zijn opgenomen in de organisatiespecifieke afspraken. Hoewel het beeld per organisatie wisselt, geldt voor alle drie de organisaties dat er weinig aandacht is voor het analyseren van het probleem waarvoor externe inhuur een oplossing is, en voor de vraag of inhuur de beste oplossing is in termen van nut en noodzaak. Ook is er geringe aandacht voor het maken van afspraken over de interne en externe evaluatie van de externe inhuur en over het borgen van kennis, archivering, inhuur van voormalig gemeentepersoneel en

belangenverstrengeling. Uit het dossieronderzoek blijkt dat aan deze onderwerpen in de praktijk weinig of geen aandacht is besteed.

*Inhuur via de lead buyer Personeel bevordert naleven gedragscode en protocol*

Sinds 2013 is inhuur via de lead buyer Personeel en daarmee via het mobiliteitscentrum, het vacatureloket en de site Externe Inhuur verplicht.<sup>7</sup> Inhuur via de lead buyer bevordert dat in lijn kan worden gehandeld met de gedragscode en het protocol, omdat de aanvraag tot externe inhuur uitgebreider moet worden gemotiveerd. Bovendien belooft inhuur via de lead buyer een professionele begeleiding bij het opstellen van de vacaturetekst, het uitzetten van de vacature in de markt en het (voor)selecteren van de kandidaten. Daarnaast stelt de lead buyer een standaardcontract en een eenduidig inhuurdossier op en archiveert dit.

Maar ook bij inhuur via de lead buyer Personeel blijven managers verantwoordelijk voor de motivatie en afwegingen om in te huren, de beslissing of het mobiliteitscentrum wordt ingeschakeld, de keuze van de kandidaat, het organiseren van kennisborging en evaluaties en de opbouw van één integraal dossier. De procedure belet ook niet de mogelijkheid van managers om een externe medewerker opnieuw in te huren.

Alleen de rve ICT maakte in 2015 grootschalig gebruik van de dienstverlening van de lead buyer Personeel. Van de 854 contracten of contractverleningen waren er 325 (38%) afkomstig van rve ICT. De rve Metro en Tram maakte geen gebruik van de lead buyer. In 2016 is het aantal contracten en contractverleningen van de gemeente Amsterdam voor inhuur, dat via de lead buyer is gesloten, toegenomen naar 1.173.

*Uitvoering blijft achter*

Uit het dossieronderzoek blijkt dat als regels uit de *gedragscode* en het *protocol* geen deel uitmaken van de organisatiespecifieke afspraken deze minder vaak (of in zijn geheel niet) worden nageleefd dan regels die daar wel deel van uitmaken. Bij alle drie de organisaties werd geen beschermingsplan opgesteld om het risico van (de schijn van) belangenverstrengelingen te beperken. Bij de rve ICT in combinatie met de lead buyer Personeel en het stadsdeel Nieuw-West blijft de toetsing achterwege of de expertise binnengemeentelijk aanwezig is. Basale handelingen, zoals het opvragen van een recente geheimhoudingsverklaring, het door beide partijen laten tekenen van het contract, of voor het vormen van één integraal inhuurdossier worden soms niet goed uitgevoerd.

*Door actief toezicht op organisatieniveau meer aandacht voor regels externe inhuur*

Voor alle drie de organisaties geldt dat het toezicht niet specifiek gericht is op het vaststellen van de naleving van de regels uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur*. Wel houden zij actief en frequent toezicht op de naleving van de organisatie-

<sup>7</sup> Voor stadsdelen geldt deze verplichting vanaf maart 2014 en voor Metro en Tram geldt deze verplichting alleen voor ambtelijke en generieke functies.

specifieke afspraken over externe inhuur door deze afspraken te borgen, te toetsen en te bevorderen en over afwijkingen intern te rapporteren. De rve Metro en Tram is daarin het meest actief en toetst, borgt en bevordert zowel voorafgaand, tijdens als achteraf de naleving van de organisatiespecifieke afspraken. De rve ICT zet vooral in op toezicht voorafgaand en tijdens het proces van inhuur. Dit geldt ook voor stadsdeel Nieuw-West, maar dan vanaf de tweede helft van 2015. De eerste helft van 2015 is gebruikt om zicht en grip te krijgen op de inhuur door het stadsdeel.

De rol van de lead buyer Personeel is faciliterend. De lead buyer beschikt niet over toezichthoudende en handhavende bevoegdheden om af te dwingen dat externe inhuur uitsluitend via hen plaatsvindt of dat eigen inhuur in ieder geval door de rve's wordt gemeld. Ook heeft zij geen bevoegdheden om af te dwingen dat de regels van de gedragscode en het protocol worden nageleefd.

Het aantal toezichthoudende en handhavende activiteiten op concernniveau was beperkt in 2015. Eind 2015 heeft het gemeentelijk managementteam nog wel besloten dat alle organisaties voor 1 december 2015 een voordracht dienden voor te leggen aan het college indien zij het noodzakelijk vonden om af te wijken van het protocol externe inhuur en wanneer zij de inhuur voor langer dan zes maanden wilden continueren.

## 2.4 Verantwoording externe inhuur onvoldoende voor gemeenteraad

### *Samenvatting*

Raadsleden krijgen hun informatie over externe inhuur via de Planning & Control-cyclus. De informatie in de begroting blijkt een slechte voorspeller te zijn voor de werkelijke kosten van externe inhuur. Sinds 2010 wordt de begroting stelselmatig overschreden. Vanaf 2013 neemt ook de informatiewaarde van de begroting en de jaarrekening af. Met als absoluut dieptepunt 2015. Hierdoor krijgen raadsleden onvoldoende informatie over de omvang en samenstelling van de externe inhuur, de relevante ontwikkelingen en de mate van effectiviteit van externe inhuur. Dit leidt tot veel aanvullende vragen van raadsleden.

### *Begroting is een slechte voorspeller voor werkelijke kosten externe inhuur*

Raadsleden worden via de begroting geïnformeerd over de verwachte kosten van externe inhuur. Deze raming blijkt geen goede voorspeller voor de werkelijke kosten van externe inhuur. Jaarlijks zijn de werkelijke kosten hoger dan de begrote kosten (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 – Realisatie versus begroting kosten externe inhuur 2010-2017 (in miljoenen)<sup>8</sup>

	Begroot	Realisatie	Vershil	% overschrijding	
2010	60,8	81,3	+ 20,5	+ 34%	Exclusief stadsdelen
2011	49,2	63,0	+ 13,8	+ 28%	
2012	38,3	62,1	+ 23,8	+ 62%	
2013	40,9	89,8	+ 48,9	+ 120%	
2014	55,1	179,8	+ 124,7	+ 226%	Inclusief stadsdelen
2015	78,5	206,3	+ 127,8	+ 163%	
2016	54,7	211,3	+ 156,6	+ 286%	
2017	65,2				

In 2015 laat de jaarrekening een overschrijding zien van € 127,8 miljoen. Omdat de begrotingssystematiek de afgelopen jaren ongewijzigd is gebleven, plaatst de rekenkamer een kanttekening bij het realiteitsgehalte van de begroting 2017.

Tabel 2.3 nodigt uit om de verschillende jaren met elkaar te vergelijken. Deze vergelijking is gecompliceerd omdat de kosten en opbrengsten van de stadsdelen en de financiering van projecten (bijvoorbeeld grond, weg en waterbouw) niet altijd consequent in de cijfers zijn verwerkt.

*College verstrekt uit zichzelf steeds minder (betrouwbare) informatie over externe inhuur aan de gemeenteraad*

Raadsleden zouden via de Planning & Control-cyclus geïnformeerd moeten worden over externe inhuur. Deze cyclus kent vier producten: de begroting, de voorjaarsnota, de najaarsnota en de jaarrekening. De Informatiewaarde van de begroting en jaarrekening neemt sinds 2013 af (zie tabel 2.4).

<sup>8</sup> Alle cijfers zijn afkomstig uit de begrotingen en jaarrekeningen. Bij 'realisatie 2016' is gebruik gemaakt van AFS-data per 25 januari 2017. Om de vergelijkbaarheid met de cijfers uit eerdere jaren (jaarrekeningen) te vergroten, is het inhuurbedrag van de rve Metro en Tram ad. € 26,1 miljoen hierin niet meegenomen.



Tabel 2.4 – Informatiewaarde begroting en jaarrekening 2010-2017

	Begroting							Jaarrekening								
	Inhuur als % loonsom	Type inhuur	Organisatieonderdelen	Meerjarige terugblik	Inbesteding	Uitbesteding	Inhuur in fte	Inhuur als % loonsom	Type inhuur	Organisatieonderdelen	Meerjarige terugblik	Inbesteding	Uitbesteding	Inhuur in fte	Afwijken inhuurbeleid	
2010	x	√	√	√	x	x	x	√	√	√	√	x	x	x	√	2010
2011	√	√	√	√	√	√	x	√	√	√	√	x	√	x	√	2011
2012	√	√	√	√	√	√	x	√	√	√	√	x	x	x	√	2012
2013	√	√	√	√	√	x	x	√	√	√	√	x	x	x	√	2013
2014	x	x	√	√	√	x	x	√	√	√	x	x	x	x	√	2014
2015	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	√	2015
2016	x	x	x	√	x	x	x									2016
2017	x	x	x	√	x	x	x									2017

√ Informatie aanwezig  
 x Informatie afwezig  
 √ Informatie aanwezig, maar is onvolledig of bevat onjuistheden

In 2015 bereikt de informatiewaarde een dieptepunt. In de begroting 2015 wordt nagenoeg geen aandacht geschonken aan externe inhuur. In de jaarrekening 2015 is de informatieverstrekking summier en vindt de verdeling van het type inhuur, in tegenstelling tot eerdere jaren, slechts nog plaats op basis van de twee inhuur-categorieën: ‘automatisering (ICT)’ en ‘overige externe inhuur’. Ook nemen wij waar dat de afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting steeds minder inhoudelijk worden toegelicht. De begroting 2016 en 2017 laten een lichte verbetering zien doordat de verwachte inhuurkosten weer onderdeel zijn van informatie-verstrekking aan de raad.

Niet alleen neemt de informatiewaarde af, ook de vergelijkende cijfers zijn niet altijd juist weergegeven. Zo is in de jaarrekening 2015 het bedrag uit de najaarsnota 2015 € 43,5 miljoen te hoog weergegeven, waardoor de overschrijding op papier lager uitvalt. Tevens zijn de kosten van externe inhuur in de jaarrekening 2015 (€ 206,3 miljoen) lager weergegeven dan op basis van de financiële administratie (€ 218,6 miljoen) te verwachten zou zijn. De kosten zijn verlaagd als gevolg van een langlopende afspraak tussen dienst Metro en Tram en DMC over de verantwoording van de kosten van externe inhuur.

Noch de begroting noch de jaarrekening geeft informatie over de te bereiken en gerealiseerde doelen.

De conclusie moet zijn dat raadsleden onvoldoende informatie krijgen over de omvang en samenstelling van de externe inhuur, de relevante ontwikkelingen en de mate van effectiviteit van externe inhuur.

*Raad stelt vragen om inzicht te krijgen in externe inhuur 2015*

Als gevolg van de beperkte informatiewaarde over het verslagjaar 2015 hebben raadsleden vijf maal een informatieverzoek bij het college ingediend. De vragen hadden regelmatig betrekking op onderwerpen die standaard in de P&C-cyclus behandeld behoren te worden. Het college beantwoordt deze verzoeken veelal tijdig en adequaat. Dit geldt niet voor de vraag over het inhuren op vacatureruimte. Het antwoord op deze vraag is onnavolgbaar, door het gebruik van lange zinnen en geen goede uitleg van lastige begrippen zoals 'vacatureruimte'.

*Vraagtekens omtrent betrouwbaarheid cijfers blijven bestaan*

Net als uit verschillende eerdere onderzoeken<sup>9</sup> blijkt uit ons onderzoek dat er grote vraagtekens zijn te zetten bij de betrouwbaarheid van de inhuurcijfers die door het college jaarlijks worden gepresenteerd. Dit komt allereerst door de onduidelijkheden over de definitie van externe inhuur. De kosten van ingehuurde projectmanagers kunnen daardoor bij de ene organisatie als externe inhuur worden verantwoord en bij een andere organisatie als uitbesteding. Daarnaast wordt externe inhuur door onbekendheid met de regels uit de gedragscode op verkeerde kostensoorten en daarmee corresponderende kostencategorieën geboekt. Ondanks toezeggingen van het college om deze onzekerheden weg te nemen, is de situatie niet veranderd. In 2015 en 2016 zijn er nog steeds dezelfde problemen en in het boekjaar 2017 dreigt de situatie zelfs te verergeren door het 'administratief opheffen' van de verschillende subcategorieën binnen externe inhuur in de boekhouding (zie onderstaand kader).

*Bij de ingebruikname van het vernieuwde administratieve systeem AFS 2.0 per 1 januari 2017 is ook het rekeningschema met de verschillende kostensoorten (ARS 2017) vastgesteld, dat de nodige veranderingen op het gebied van externe inhuur met zich meebrengt. De acht kostensoorten die correspondeerden met de verschillende categorieën externe inhuur uit de gedragscode zijn komen te vervallen. In plaats daarvan zijn twee nieuwe kostencategorieën geïntroduceerd. Met het verdwijnen van de acht kostensoorten in het nieuwe rekeningschema ARS 2017, is het weergeven van de inhuurkosten over 2017 conform de categorieën van de gedragscode vanaf 2017 niet meer mogelijk.*

<sup>9</sup> Bestuursdienst/Concern Organisatie "meer met minder" uit 2008, ACAM interim controles 2010 en 2014.

## 2.5 Kanttekeningen bij doelmatigheid en doeltreffendheid

### *Samenvatting*

Door onvolledige informatie is het niet mogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inhuurbeleid te meten. Er is echter wel genoeg reden om een aantal vraagtekens te plaatsen. Prestatiedoelen worden vaak niet bereikt, terwijl het inzicht ontbreekt of inhuur het achterliggende probleem oplost. Borging in de organisatie van ingehuurde kennis gebeurt niet systematisch. Er zijn stappen gezet om te komen tot meer doelmatigheid, maar er worden geen kosten-batenanalyses gemaakt. De procedures rond inhuur zijn weinig efficiënt en het overzicht ontbreekt om te monitoren en te kunnen bijsturen.

### *Prestatiedoelen worden vaak niet bereikt*

Het college wil de externe inhuur beperken, de rollen en verantwoordelijkheden rondom extern inhuur verduidelijken, maatschappelijk verantwoord handelen en transparant over externe inhuur verantwoorden. Dat moet handen en voeten krijgen door de geformuleerde prestatiedoelen. Zo zou de hoogte van het uurtarief van invloed moeten zijn op de diepgang van de nut-en-noodzaak-afweging bij externe inhuur. Bovendien zouden externen pas moeten worden ingezet als alle mogelijkheden om eigen personeel in te zetten zijn uitgeput. Tot slot zouden draaideurconstructies van ambtenaren moeten worden tegengegaan. Aan deze drie achterliggende prestatiedoelen wordt in de praktijk niet of in onvoldoende mate voldaan. Hetzelfde zien wij bij de wens om maatschappelijk verantwoord te handelen. De MKB-bedrijven uit de metropoolregio Amsterdam zouden meer kans moeten maken bij externe inhuur. De huidige wijze van werken stimuleert dit niet.

### *Geen inzicht of inhuur het achterliggende probleem oplost*

Veelal wordt ingehuurd met als motivatie dat er aanvullende capaciteit of expertise nodig is. Het antwoord op de vraag waarom dat zo is, wordt bijna nooit aan papier toevertrouwd. De vraag of het inhuren van externen de oplossing is voor het achterliggende probleem blijft dan ook bestaan.

### *Geen borging van ingehuurde kennis*

Kennis en kunde die een externe in de organisatie heeft ingebracht wordt vervolgens niet of in onvoldoende mate geborgd. Ook wordt de inhuur zelden (tussentijds) geëvalueerd, waardoor de effectiviteit van de bijdrage van de externe ongewis blijft en het ook niet duidelijk wordt of het oorspronkelijke probleem is verholpen of is geminimaliseerd. Een leereffect blijft dus achterwege, waardoor de kans op toekomstige inhuur toe- in plaats van afneemt.

### *Er is gewerkt aan vergroting van de doelmatigheid..*

In de afgelopen jaren zijn stappen ondernomen die doelmatige inhuur bevorderen. Voorbeelden zijn het opnieuw leven inblazen van het vacatureloket om interne vraag en aanbod bij elkaar te brengen, het gebruik van raamcontracten en de site Externe Inhuur, waardoor inhuur wordt aanbesteed en er meerdere aanbiedingen uit de

markt worden verkregen. Ook wordt veelal ingehuurd door de daartoe bevoegde functionaris en pas nadat is vastgesteld dat daar ook budget beschikbaar voor is. Met het opstellen van een standaardcontract worden overeenkomsten gesloten met externen of hun uitlener, onder voor de gemeente meest gunstige voorwaarden, waardoor de gemeente ook minder risico's loopt.

*..maar er worden geen kosten-batenanalyses gemaakt*

Een kosten-batenanalyse van inhuur wordt niet gemaakt. Noch op het niveau van de gemeente - door een inschatting te maken van de toegevoegde waarde voor de maatschappij en de gemeentelijke organisatie en dit af te zetten tegen de kosten. Noch op het niveau van de individuele inhuur - door een inschatting te maken van de kosten en deze af te zetten tegen de kosten van bijvoorbeeld een ambtenaar of andere personele alternatieven en door na te gaan wat de toegevoegde waarde is voor de organisatie, in termen van kennis en kunde of dienstverlening. Dit soort analyses worden zelfs niet uitgevoerd als blijkt dat een externe langer dan een half jaar wordt ingehuurd. Argumenten zoals het continueren van dienstverlening en samenwerking in een team, en het wel beschikbaar hebben van budget voor inhuur, maar niet voor formatie, zijn vanuit de praktijk gezien reële argumenten om op korte termijn in te huren of bestaande inhuur te continueren. Op de lange termijn hoeft dit in termen van doeltreffend en doelmatigheid niet per se de meeste optimale keuze voor de gemeent te betekenen.

*Ontbreken, afwijken en blind toepassen van inhuurregels weinig efficiënt*

De inhuurregels schrijven voor dat alle inhuur via de lead buyer Personeel moet lopen. Deze regels zijn echter niet passend, waardoor onduidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheden en taakverdeling en taken niet goed worden uitgevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor dossiervorming, archivering en de toets of gemeentelijke capaciteit beschikbaar is. Afwijken van de regels en het geen gebruik maken van de faciliteiten van de lead buyer kan tot dubbel werk leiden. Zo hebben de lead buyer en de rve Metro en Tram hun eigen set aan afspraken en contracten voor het inhuren van externen. Het te strikt volgen van de regels als van tevoren al duidelijk is dat het de leidinggevende om 'de vent' gaat en niet om 'een tent' is echter ook niet doelmatig. Het doorlopen van het proces kost namelijk ambtelijke capaciteit. Inspanningen die achterwege hadden kunnen blijven als direct duidelijk was geweest dat de zittende externe opnieuw zou worden ingehuurd. Ook komt het incidenteel voor dat het in het begin van het traject al duidelijk is dat een externe vanwege zijn expertise langer moet worden ingehuurd dan één jaar. Het is dan verstandiger om nog voordat de standaard inhuurprocedure in gang wordt gezet, het college van B en W te vragen om af te mogen wijken van de standaardregels. Dit is overigens geen pleidooi voor een categorale vrijstelling zoals die aan de rve Metro en Tram is verstrekt met betrekking tot de lengte van inhuur voor alle externen die aan het project NoordZuid-lijn werken.

*Monitoring en bijsturing niet goed mogelijk*

Voor nog niet alle inhuur (inclusief verlengingen) wordt gebruik gemaakt van de faciliterende diensten van de lead buyer Personeel, waaronder het mobiliteitscentrum, het vacatureloket, de site Externe Inhuur, het standaardcontract en de documentatie- en archiveringsmogelijkheden. De betrouwbaarheid van het contractenregister van de lead buyer laat te wensen over en het centrale register dat wordt bijgehouden door concern inkoop is niet volledig, omdat daarin alleen contracten worden geregistreerd met een contractwaarde vanaf € 50.000. Bovendien is de SPEND-analyse in zijn huidige vorm ongeschikt om de inhuurbehoefte vast te stellen of om vast te stellen dat rve's buiten de lead buyer om inhuren. Er wordt dus niet consequent gebruik gemaakt van deze faciliteiten en registraties. Dat maakt analyses, die inzichtelijk maken wie om welke redenen en op welke functies extern wordt ingehuurd, onuitvoerbaar. Maar ook als dit soort analyses worden gemaakt, ontbreekt op concern niveau de kennis over welke kwaliteiten bij het zittend personeel aanwezig zijn, waardoor het moeilijk is om bij de beslissing om een externe in te huren te onderzoeken of eigen medewerkers de functie zouden kunnen vervullen. Tot slot ontbreekt een toetsing in hoeverre aan de prestatie- of beleidsdoelstellingen worden voldaan. Kortom, centrale monitoring en bijsturing van inhuur was en is dus nog steeds niet mogelijk.

R a

### 3 Hoofdconclusie, analyse en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we onze hoofdconclusie weer over het gevoerde inhuurbeleid in de gemeente Amsterdam. Naar aanleiding van deze hoofdconclusie volgt een analyse van de achterliggende oorzaken en doen wij aanbevelingen ter verbetering van dit beleid.

#### 3.1 Hoofdconclusie

Al in 2008 werd door het gemeentebestuur besloten om de informatievoorziening rondom externe inhuur te verbeteren en een integraal inhuurbeleid op te stellen. Hoewel de informatievoorziening in eerste instantie voortvarend werd opgepakt, verslechterde dit in de loop der jaren en markeert het jaar 2015 op dit vlak een dieptepunt. Van integraal en samenhangend inhuurbeleid is nog geen sprake. Het huidige beleid is te typeren als onvolkomen, complex en warrig. Het college wil elk jaar weer minder geld uitgeven aan externe inhuur, maar de kosten van externe inhuur nemen jaarlijks toe. Ook in het inhuurproces gaat het nodige mis. Al met al is aan de belangrijke randvoorwaarden om te komen tot een doelmatig en doeltreffend inhuurbeleid dus niet voldaan. Daarnaast zijn er ook concrete aanwijzingen dat de doeltreffendheid en doelmatigheid beperkt is.

#### 3.2 Analyse: Waarom kreeg een goede start geen goed vervolg?

Het college van B en W heeft al in een vroeg stadium nut en noodzaak van goede informatievoorziening en adequaat beleid onderkend. Het is echter niet van de grond gekomen. In het inhuurproces zien we verbeteringen, maar er gaat ook nog steeds veel mis. Hoe komt dat? We lopen een aantal mogelijke verklaringen langs.

*Inhuur is complex en kent vele perspectieven*

De basisgedachte is eenvoudig. Externe inhuur moet de *oplossing* bieden voor capaciteitsproblemen, veroorzaakt door zaken zoals piekbelasting of het ontbreken van specialistische kennis. De oplossing externe inhuur roept echter ook nieuwe *problemen* op. Hoe voorkomen we dat we te afhankelijk worden van externen? Hoe zorgen we er voor dat externen een *passende* beloning krijgen? Hoe voorkomen we dat interne mogelijkheden (gemeentelijke ambtenaren) over het hoofd worden gezien? Lastige vragen. De beslissing om wel of niet extern in te huren laat zich hierdoor niet eenvoudig in beslissingsmodellen met bijbehorende rekenregels vatten.

Wat externe inhuur ook lastig maakt, is dat er vanuit twee verschillende perspectieven naar kan worden gekeken. Het is namelijk zowel een HR-vraagstuk als een inkoopvraagstuk. Vanuit HR-perspectief is inhuren van externe medewerkers een methode om flexibiliteit in het personeelsbestand te krijgen en te behouden. Vanuit het inkoopperspectief wordt gestuurd op een zo optimaal mogelijke prijs- en kwaliteitsverhouding, juiste besteding van middelen en een zo efficiënt mogelijk

inhuurproces. Die twee perspectieven kunnen botsen. Het opvullen van capaciteit door een eigen medewerker na intensieve omscholing zal veelal op de korte termijn duurder zijn dan het op maat inhuren van een expert. Toch kunnen deze extra kosten vanuit een HR-perspectief zinnig zijn. Personeel wordt er immers beter en meer multi-inzetbaar door, wat de afhankelijkheid van externe inhuur zal verminderen.

#### *Geen passende bestuurlijke aandacht*

De aandacht voor externe inhuur lijkt nog steeds gericht te zijn op het op de korte termijn invulling geven aan capaciteitsvraagstukken, waarbij de geformuleerde afwegingskaders er voor moeten zorgen dat het inhuurproces enigszins ordentelijk verloopt. Het externe inhuurvraagstuk wordt momenteel nog niet gezien als een onderdeel van de strategische bedrijfsvoering die de hele organisatie raakt. Zorgvuldig vormgegeven beleid voor externe inhuur dat rekening houdt met de uitgangspunten van het inkoop- en HR-beleid ontbreekt. Daarnaast verdienen de organisatorische en administratieve veranderingen en ook het noodzakelijke cultuurveranderingstraject meer bestuurlijke aandacht dan nu wordt gegeven.

#### *Geen politieke consensus*

Het externe inhuurvraagstuk krijgt veel aandacht. Belangrijke stakeholders die proberen de politiek te beïnvloeden zijn enerzijds groepen zoals vakbonden en ondernemingsraden die zeer kritisch zijn over externe inhuur en anderzijds managers die primair willen kunnen sturen op de kwaliteit van het werk, en belanghebbende externen, zoals uitzendkrachten of externe specialisten die graag op die basis willen werken. Gemeenten zijn ook verzekerd van publieke en politieke aandacht als het gaat om de tarieven en kosten die samenhangen met de inhuur van externe medewerkers. Sinds een aantal jaar gelden hier maxima voor die bij overschrijding geregeld tot politieke discussies leiden, zo ook in Amsterdam. Alle aandacht en discussie in de raad lijken nog niet geleid te hebben tot een consensus die de basis zou kunnen vormen voor heldere kaders.

#### *Bestuurlijke ambivalentie*

Een helder beleid voor externe inhuur vraagt om een duidelijke visie op zaken zoals gewenste personeelsomvang en -samenstelling, organisatievorm (compact en flexibel of breed en vast?) en de wijze van aansturing (centraal of decentraal?). Maar ook de uitgangspunten in de kerntakendiscussie en het belang van duurzaamheid, social return en MKB-gunning in het inhuurproces verdienen aandacht. Zonder duidelijk geëxpliciteerde (strategische) uitgangspunten bij deze thema's zijn afwegingskaders zoals de gedragscode en het protocol te weinig sturend. Als het bestuur op teveel gedachten blijft hinken is de kans groot dat uitsluitend de wensen van een individu, de lijnmanager, de keuze voor een vorm van personele inzet bepaalt.

#### *Afwijkingen zijn de regel*

De onderzochte organisaties proberen recht te doen aan de regels uit de gedragscode en het protocol terwijl ze tegelijkertijd te maken hebben met bezuinigingstaakstellingen, reorganisaties, onvoldoende formatiebudget, regels die conflicteren,



projectactiviteiten die op tijd moeten worden afgerond en het realiseren van nieuwe (wettelijke) taken en bestuurlijke prioriteiten. De rve ICT volgde de gemeentelijke (overgangs)regels en liet elke inhuur via de lead buyer Personeel lopen. Maar Nieuw-West zat in 2015 in een groeisituatie om de inhuur op orde te brengen. En de rve Metro en Tram handelde binnen de (historische) afspraken met het college, de gemeentesecretaris en DMC waarbij veel inhuurkosten als uitbesteding zijn verantwoord. Hoewel voor elke werkwijze op zich begrip kan worden opgebracht, wekt het totaalplaatje de indruk dat het afwijken de regel was in 2015.

#### *Organisatorische weeffouten*

Bij het 'reorganiseren van het inhuurproces' is er gestreefd naar meer centrale invloed op externe inhuur. Maar daarbij zijn de discretionaire bevoegdheden van de lijnmanager wel in stand gebleven terwijl de lead buyer Personeel slechts een faciliterende rol kreeg. Dit op 'twee gedachten hinken' maakt het lastig om de bestaande patronen bij inhuur door lijnmanagers te doorbreken en strategisch personeelsbeleid, dat bijdraagt aan doeltreffende, doelmatige en maatschappelijke taakvervulling van de gemeente als geheel, echt van de grond te krijgen.

Daarnaast is het ook de vraag of de keuze voor een uniform inhuurbeleid wel voldoende recht doet aan diversiteit aan activiteiten en organisaties binnen het concern. Als in de regels onvoldoende ruimte wordt geboden voor flexibiliteit zal er een ongereguleerde praktijk blijven ontstaan.

#### *Ruimere bewegingsvrijheid dan bedoeld bij afspraken over uitzonderingen*

Uitgangspunten en regels zijn er om te worden nageleefd. Toch kunnen uitzonderingen soms nodig zijn. In 2015 heeft het college besloten dat Metro en Tram op een aantal punten mag afwijken van de gedragscode en het protocol om een onbelemmerde voortgang van het project Noord-Zuidlijn mogelijk te maken.<sup>10</sup> Contracten mogen worden aangegaan of verlengd tot en met de afronding van de Noord-Zuidlijn, als deze functies onmisbaar zijn voor het primaire (bouw)proces. Voor bedrijfs- en technische functies mag Metro en Tram externen inhuren nadat ze de vraag in de gemeentelijke organisatie heeft uitgezet. Generieke en ambtelijke functies moeten van een andere gemeentelijke organisatie of via de lead buyer Personeel worden ingehuurd, tenzij het GMT in een individueel geval anders beslist. De grenzen lijken redelijk scherp gemarkeerd. In de praktijk worden de afspraken echter tamelijk ruim toegepast. Metro en Tram kan zelf bepalen wat een generieke functie of een ambtelijke formatieplaats is. Er wordt slechts sporadisch ingehuurd van een andere gemeentelijke organisatie en geen enkele keer via de lead buyer, terwijl er wel functies via inhuur zijn ingevuld op het gebied van financiën, control, facilitaire zaken, HRM, juridische zaken, ICT, omgeving & reizigers en communicatie. Bovendien zijn er contracten aangegaan met een looptijd langer dan een half jaar bij een functie die niet rechtstreeks gerelateerd lijkt te zijn aan of onmisbaar is voor de

---

<sup>10</sup> Besluit van de gemeentesecretaris van 25 juni 2015 en het collegebesluit van 15 december 2015.

realisatie van de Noord-Zuidlijn. Al met al lijkt in de praktijk de autonomie van Metro en Tram verder opgerekt dan in het besluit van het college was bedoeld.

*Transparantie over uitzonderingen laat te wensen over*

Het inhuurbeleid is warrig en complex en daarom ook voor de raad niet goed navolgbaar. Het college heeft de gemeenteraad echter wel geïnformeerd over het bestaan van de gedragscode en het protocol en de regels die daaruit volgen. Over de uitzonderingen daarop, de gronden waarop deze gebaseerd zijn en de daaraan gestelde randvoorwaarden is het college niet transparant geweest. Voor Metro en Tram en haar voorgangers zijn er in de loop van tijd uitzonderingen gemaakt, zonder dat voor de gemeenteraad duidelijk was dat hierdoor een groot deel van de inhuurkosten van Metro en Tram niet als inhuur werden verantwoord in de gemeentelijke jaarrekening.<sup>11</sup> De uitzondering is gebaseerd op een wat aparte interpretatie van de gedragscode, waarbij inhuur van juristen, financiële en communicatie medewerkers beschouwd wordt als uitbesteding, omdat deze werkzaamheden ook gerelateerd zijn aan het realiseren van een infrastructuur. Deze interpretatie is niet alleen apart maar ook organisatiespecifiek. Want de inhuurkosten voor het realiseren van de ICT-infrastructuur worden *wel* als inhuur en niet als uitbesteding verantwoord.

*Administratieve warrigheid*

Er is onvoldoende aandacht voor de betrouwbaarheid van de gegevens van de administratieve systemen die gebruikt worden in het inhuurproces. Een paar voorbeelden. Conform de regels vraagt de rve ICT de lead buyer elke keer na te gaan of er geschikte interne kandidaten zijn voor een bepaalde taak. Maar tevergeefs. Het vacatureloket is pas in november 2015 gestart en de systemen bevatten dergelijke gegevens nog niet. Een tweede voorbeeld is dat er ook veel fouten en inconsistenties in de geregistreerde gegevens zitten. Dat komt omdat veel medewerkers van alles en nog wat kunnen veranderen. Er zijn geen controles die de integriteit van de data borgen. Het is ook niet mogelijk om zinnige relaties te leggen tussen de verschillende registraties. Daardoor kan de lead buyer niet nagaan of de *ingeschatte* inhuur (op basis van het contractenregister) correspondeert met de *daadwerkelijke* inhuur (op basis van de financiële administratie in AFS). Overigens heeft de lead buyer überhaupt niet het recht om zelf de daadwerkelijke inhuurcijfers te raadplegen.

### 3.3 Aanbevelingen

*Metten is weten*

Betrouwbare informatie is belangrijk. Het college worstelt echter al vanaf 2008 met het inzichtelijk maken van de aard, samenstelling en kosten van de externe inhuur. De onduidelijke definitie van externe inhuur en het boeken op verkeerde kosten-categorieën maken inhuurcijfers tot gegevens waar maar moeilijk informatie van is te maken. Het is bijvoorbeeld niet goed duidelijk te krijgen of de stijging van externe

---

<sup>11</sup> Van de totale inhuurkosten van Metro en Tram wordt slechts 4% in de gemeentelijke jaarrekening als inhuurkosten verantwoord.

inhuur samenhangt met een toename van gemeentelijke taken of projecten die tijdelijk om externe expertise vragen en evenmin of die toe te schrijven zijn aan specifieke inhuurcategorieën zoals relatief dure beleidsgevoelige inhuur of inhuur van uitzendkrachten via raamcontracten. Goede informatie is ook belangrijk om uitgangspunten voor het beleid te formuleren en om voor de verschillende organisaties binnen het concern maatwerkafspraken te kunnen maken.

*Aanbeveling 1: Zorg voor goede informatie over de aard en omvang van de externe inhuur.*

Dat betekent registratie van relevante gegevens zoals de kosten, aantallen, functies (incl. vergelijkbare functieschalen), inhuurduur en type inhuur. Om dat goed te kunnen registreren en te gebruiken moet wel aan een aantal belangrijke voorwaarden zijn voldaan (zie aanbeveling 3)

*Verbeter de kwaliteit van het inhuurbeleid*

Goed beleid ontwikkelen is moeilijk bij dit complexe vraagstuk. Maar wel onmisbaar. Het externe inhuurbeleid bestaat nu uit operationele richtlijnen zonder vastgestelde beleidsuitgangspunten. De samenhang ontbreekt met strategische keuzes die de gemeente maakt bij een aantal fundamentele interne (personeelsbeleid en organisatiebeleid) en externe (duurzaamheid en social return) vraagstukken. Werken volgens de richtlijnen heeft dan al snel louter een symbolische waarde. Het laat zien dat het college aandacht heeft voor het probleem, maar de echte sturing ontbreekt.

*Aanbeveling 2: Leg de uitgangspunten van het inhuurbeleid vast en vertaal deze naar adequate beleidsmaatregelen.*

Bij het formuleren van uitgangspunten zou aandacht besteed moeten worden aan:

- de gewenste personeelsomvang en -samenstelling;
- het type organisatie (compact of groot; flexibel of vast);
- de managementstructuur (alleen centraal en/of op onderdelen decentraal) en
- het belang van duurzaamheid, social return en MKB-gunning bij inhuur.

Bij adequate beleidsmaatregelen gaat het naast doeltreffendheid en doelmatigheid (kosteneffectiviteit), ook om toepasbaarheid, consistentie en eenvoud. Aandacht voor de laatste drie criteria moet zorgen voor het nakomen van de afspraken. Voldoen aan die criteria betekent namelijk dat er geen steekhoudende argumenten meer mogen zijn om maatregelen te negeren en dat naleving van de regels controleerbaar is.

*Zorg dat aan de cruciale randvoorwaarden voor goed inhuurbeleid is voldaan*

Op dit moment is niet voldaan aan een aantal cruciale randvoorwaarden voor goed inhuurbeleid. Allereerst ontbreekt er een eenduidig definitie van externe inhuur. Door de omschrijving in de gedragscode heeft de rve Metro en Tram een uitzonderingspositie gekregen omdat het om een infrastructureel project gaat. Het de vraag is of dit terecht is.<sup>12</sup> Hoewel de Noord-Zuidlijn in de afrondende fase zit blijft dit een interessante vraag. Metro en Tram is namelijk plannen aan het maken voor de toekomst (beheer van de Noord-Zuidlijn). Voor Amsterdam dienen zich de volgende omvangrijke infrastructurele projecten aan: de Zuidas en de Amstelveenlijn. Een gebrek aan helderheid bij de definitie is ook een belangrijke oorzaak van de tekortschietende informatie. Een tweede randvoorwaarde waar niet aan is voldaan, is inzicht in de strategische personeelsbehoefte. Zonder dit inzicht blijft het externe inhuurbeleid beperkt tot het ad hoc oplossen van capaciteitsproblemen. Tot slot zijn er organisatorische en administratieve randvoorwaarden die aandacht vragen. Organisatorisch wordt er veel langs elkaar heen gewerkt en betrouwbare (faciliterende) ICT-systemen voor een betrouwbare administratie en een goede informatievoorziening ontbreken.

*Aanbeveling 3: Zorg dat de volgende randvoorwaarden op orde zijn:*

- a. eenduidigheid in de definitie van externe inhuur en toepassing hiervan;*
- b. inzicht in de strategische personeelsbehoefte (benodigde en reeds aanwezige capaciteit, expertise en vaardigheden);*
- c. een werkwijze waarbij het inhuurproces wordt gezien als een gezamenlijke (organisatiebrede) inspanning met duidelijke rol- en taakverdeling;*
- d. betrouwbare (ondersteunende) ICT-systemen.*

Wij zijn bekend met het plan van aanpak *bestuursopdracht flexibele inzet medewerkers en externe inhuur* (geaccordeerd door het college op 12 juli 2016). Dat plan besteedt aandacht aan deze randvoorwaarden en dan vooral aan de noodzaak van inzicht in de strategische personeelsbehoefte. Maar een extra aansporing kan geen kwaad omdat het college al sinds 2008 de wens heeft om een strategisch personeelsbeleid te ontwikkelen.

Voor wat betreft de definitie. Om onduidelijkheden bij de uitvoering te voorkomen is het nuttig als er ruimte wordt gecreëerd voor maatwerk. Het 'concern Amsterdam' bestaat immers uit meerdere organisaties met verschillende takenpakketten en verschillende personeelsvormen.

<sup>12</sup> Bij de rve Metro en Tram zijn vrijwel alle inhuurkosten als uitbesteding bestempeld omdat er sprake is van een infrastructureel project. Dat is een discutabele interpretatie van de definitie in de gedragscode; in die definitie worden infrastructurele werken als voorbeeld genoemd van projecten waarbij vaak sprake is van uitbesteding.

*Informatievoorziening aan de raad moet beter en op sommige onderdelen frequenter*

Op dit moment kunnen raadsleden zich geen goed beeld vormen van de omvang en samenstelling van de externe inhuur en kunnen zij ook de relevante ontwikkelingen daarvan niet goed volgen. Daarmee is het voor de raad moeilijk vast te stellen of er bij externe inhuur sprake is van een doeltreffend en doelmatig beleid. De informatievoorziening kent concrete gebreken. Allereerst blijven er twijfels bestaan over de volledigheid van de gepresenteerde inhuurcijfers en de juiste onderverdeling naar inhuurcategorie. In de tweede plaats is de informatieverstrekking over externe inhuur in de P&C-stukken van de afgelopen jaren onvoldoende met het jaar 2015 als dieptepunt. Gebrekkige beschrijvingen van inhuurcijfers worden gecombineerd met slordigheden bij het verwijzen naar eerdere cijfers.

*Aanbeveling 4: Verbeter de informatievoorziening over externe inhuur in de P&C-cyclus.*

Het verbeteren van de informatievoorziening moet gericht zijn op het produceren van informatie waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende functie kan vervullen. Het moet geen verzameling van losse feiten zijn, maar hulpmiddelen om het verhaal over de voortgang van het externe inhuurbeleid te vertellen. Het lijkt ons zinvol als het college in samenspraak met de raad vaststelt welke relevante informatie over externe inhuur daarvoor in de P&C-cyclus moet worden opgenomen.

*Externe inhuur is complex en vergt bestuurlijke aandacht*

Ons onderzoek laat zien dat er een groot aantal concrete problemen speelt bij externe inhuur, die moeten worden aangepakt. Suggesties daarvoor zijn in de voorafgaande aanbevelingen gedaan. Het is zinvol om voor de opvolging van de aanbevelingen gebruik te maken van een concreet verbeterproject.

*Aanbeveling 5: Start op de korte termijn een verbeterproject en rapporteer aan de raad regelmatig over de voortgang.*

We weten nog niet op elke wijze de *bestuursopdracht flexibele inzet medewerkers en externe inhuur* wordt uitgevoerd. Maar gegeven het plan van aanpak veronderstellen we dat het gedeeltelijk ook een invulling aan onze aanbevelingen zal geven. Voor zover dat het geval is, ligt het voor de hand om een project voor de implementatie van onze aanbevelingen te koppelen aan de uitwerking van de bestuursopdracht.

Hoe één en ander ook precies vorm zal krijgen, het lijkt ons in ieder geval zinvol om een verbeterproject te definiëren met duidelijke doelen en een planning. We zouden ook in overweging willen geven om het als een risicovol project te bestempelen.<sup>13</sup> Het voordeel daarvan is dat daarmee de bestuurlijk aandacht die nodig is, is geborgd en er ook een vast stramien is voor de rapportages richting de raad.

Tot slot nog een advies richting de raad. Het externe inhuurvraagstuk raakt vele interne en externe actoren met uiteenlopende belangen, waarden en ideeën en is niet 'eenvoudig' op te lossen met gestandaardiseerde gedragscodes en protocollen die eens in de zoveel tijd worden aangepast. Er is meer nodig. De debatten in de raad van de afgelopen jaren laten een raad zien, die zich vooral meldt bij veronderstelde excessen en nadere informatie vraagt wanneer dit nodig is. Een fundamentele doordenking van het vraagstuk staat niet hoog op de prioriteitenlijst, wellicht door het gebrek aan politieke consensus. Dat is een keuze in de politiek waar een rekenkamer weinig van kan vinden. We kunnen er echter wel op wijzen dat als dat zo blijft, er weinig zal verbeteren. De kans op de zo noodzakelijke voortdurende bestuurlijke aandacht zal namelijk minder worden als er geen politiek druk is vanuit de raad om orde te creëren bij het lastige en taaie vraagstuk van externe inhuur.

---

<sup>13</sup> Een project kan onder de regeling risicovolle projecten gebracht als het aan het merendeel van de volgende criteria voldoet:

- Budget van € 20 miljoen of meer
- Grote impact op gemeentelijke bedrijfsvoering
- Grote impact op de samenleving
- Lange doorlooptijd
- Betrokkenheid meerdere externe partijen
- Politieke gevoeligheid
- Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies
- Substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid
- Organisatorisch complex besturing- en uitvoeringsproces

## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 15 maart 2017 voorgelegd aan het college van B en W met het verzoek om een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies, lessen en aanbevelingen in het rapport. Op 28 maart 2017 heeft de rekenkamer een reactie van het college van B en W ontvangen. Deze reactie is opgenomen in paragraaf 4.1. Paragraaf 4.2 bevat het nawoord van de rekenkamer.

### 4.1 Bestuurlijke reactie college van B en W

Met veel interesse hebben wij kennisgenomen van het onderzoek dat de Rekenkamer Metropool Amsterdam (voorts: RMA) heeft uitgevoerd naar de inhuur van externe medewerkers bij de gemeente Amsterdam. Gedurende ruim een jaar heeft de RMA uitvoerig onderzoek gedaan naar de mate waarin het beleid voor externe inhuur van medewerkers doelmatig en doeltreffend is. In het bijzonder heeft u gekeken naar het gevoerde beleid, de daarbij horende richtlijnen en procedures, de naleving ervan en de verantwoording over het gevoerde beleid.

Naast het bestuderen van een groot aantal documenten en het voeren van interviews, heeft u bij drie organisatieonderdelen het proces rondom externe inhuur doorgelicht (rve Metro en Tram, stadsdeel Nieuw West, rve ICT). Het resultaat van uw onderzoek is een omvangrijk en informatief onderzoeksrapport met heldere conclusies en aanbevelingen. Het college heeft bijzonder veel waardering voor het ordentelijk doorlopen van het onderzoeksproces, de kwaliteit van het onderzoeksrapport en uw oog voor nuance en context. Graag gaan wij in deze brief kernachtig in op uw conclusies en aanbevelingen en de wijze waarop het college hier voornemens is mee om te gaan.

#### **Het vraagstuk van externe inhuur is complex**

Het college deelt de analyse van de RMA dat het vraagstuk van externe inhuur complex en, veelomvattend is. Opeenvolgende colleges hadden de ambitie om de kosten van externe inhuur beheersbaar te houden. Tegelijkertijd heeft het realiseren van de ambities uit de verschillende collegeakkoorden het maximale van onze ambtelijke organisatie gevraagd en is, daar waar echt nodig, gebruik gemaakt van externe medewerkers. Soms om piekbelastingen op te vangen, soms vanwege specifiek benodigde expertise. Ook de wens om de organisatie verder te flexibiliseren, heeft tot gevolg gehad dat er meer gebruik is gemaakt van externe medewerkers. Het college onderschrijft dan ook uw analyse dat het vraagstuk van externe inhuur kan leiden tot 'botsende' en soms onderling conflicterende HR/organisatiedoelen (organiseren van flexibiliteit, realiseren van de organisatiedoelen) en inkoopdoelen (vanuit het argument kostenbeheersing het terugdringen van de kosten voor externe inhuur), zeker als er zoals u constateert politieke consensus ontbreekt om te komen tot heldere en eenduidige beleidskaders. Het inhuurvraagstuk maakt, zoals u terecht

constateert, nog onvoldoende onderdeel uit van de bredere strategische bedrijfsvoering.

In 2013 heeft het vorige college de gedragscode externe inhuur vastgesteld en in juni 2015 heeft het huidige college het protocol externe inhuur bekrachtigd. Met het protocol zijn de tarieven en de inhuurrichtlijnen voor externe inhuur vastgesteld en wordt het gewenste proces om tot externe inhuur over te gaan uitgelijnd. In 2015 is bewust gekozen voor een concernbreed toepasbaar protocol dat zowel richtinggevend als ruimtelatend is. De rekenkamer concludeert terecht dat het protocol in deze vorm dermate veel ruimte laat voor afwijkingen dat de indruk kan worden gewekt dat afwijking van het protocol eerder de regel dan de uitzondering is. De casus Metro en Tram toont het belang van heldere afbakening en monitoring van vastgesteld uitzonderingsbeleid. Daarnaast zijn bepalingen uit het protocol niet altijd in lijn met elkaar wat tot discussies leidt over het al dan niet naleven van het protocol. Hierdoor worden aan het college regelmatig voorstellen gedaan om van het protocol af te mogen wijken. Verheldering, aanscherping en ontbureaucratisering van het protocol is noodzakelijk. Het college is het met de rekenkamer eens dat een geactualiseerde versie van het protocol en gedragscode recht moet doen aan de diversiteit aan organisatieonderdelen en activiteiten binnen het concern Amsterdam. Het vinden van een balans tussen regulering en flexibiliteit is noodzakelijk, waarbij de uitgangspunten uit het Bestuurlijk Kompas leidend zijn.

Tot slot is het college het ook met de rekenkamer eens dat een aantal randvoorwaarden nog onvoldoende op orde zijn om als bestuur en ambtelijk management adequaat te kunnen sturen op optimale externe inhuur. De organisatie en organisatievorm is de afgelopen jaren dermate in beweging geweest met als gevolg dat er nog onvoldoende geïnvesteerd is in bijvoorbeeld adequate sturingsinformatie op externe inhuur en in strategisch P&O-beleid. De rekenkamer concludeert dan ook terecht dat het beleid op externe inhuur nog onvoldoende ingebed is in de strategische uitgangspunten van de organisatie.

#### **Met de bestuursopdracht 'flexibele inzet van medewerkers en externe inhuur' worden er forse stappen in de goede richting gezet**

De rekenkamer is hard en duidelijk in haar conclusie dat, na een aanvankelijke goede start in 2008, zowel de informatievoorziening als kaderstelling op externe inhuur in 2015 sterk te wensen over heeft gelaten. Het college deelt deze conclusie en merkt daarbij op dat de in 2013/2014 ingezette grootschalige organisatieontwikkeling grote impact op de organisatie heeft gehad en de belangrijkste verklaring hiervoor is. De overgang van de oude naar de nieuwe organisatie is dermate ingrijpend en veelomvattend geweest dat het vraagstuk van externe inhuur op dat moment minder prioriteit heeft gekregen.

Het sturen op externe inhuur staat echter nog steeds hoog op de agenda van het college. Op 12 juli 2016 heeft het college de bestuursopdracht 'flexibele inzet van medewerkers en externe inhuur' vastgesteld waarbij de ambitie is uitgesproken om



zoveel mogelijk met flexibele inzet van eigen medewerkers in te spelen op de ontwikkelingen in de stad om zo een goede dienstverlening te leveren aan inwoners, bedrijven en bezoekers. Het inhuren van expertise kan in bepaalde situaties verstandig of zelfs noodzakelijk zijn. De ambitie van het college om bewust om te gaan met externe inhuur is vertaald in een plan van aanpak, vastgesteld door het college op 25 oktober 2016. Het plan van aanpak bevat maatregelen gericht op het versterken van kaderstelling, sturingsinformatie, administratieve processen en het invullen van goed werkgeverschap voor externe medewerkers. De activiteiten uit het plan van aanpak dragen ook bij aan het realiseren van een flexibele en wendbare organisatie: een organisatie waarin medewerkers flexibel inzetbaar zijn en interne mobiliteit gestimuleerd wordt (ambities uit het Bestuurlijk Kompas). Met het vaststellen van het plan van aanpak voor de bestuursopdracht heeft het college vooruitlopend op de uitkomsten van het rekenkameronderzoek proactief geanticipeerd op mogelijke aanbevelingen van de RMA.

**Uw aanbevelingen zijn met de bestuursopdracht voor een belangrijk deel al in gang gezet**

Het college gaat in deze paragraaf in op elke afzonderlijke aanbeveling.

***Aanbevelingen RMA***

1. *Zorg voor goede informatie over de aard en omvang van de externe inhuur.*
2. *Leg de uitgangspunten van het inhuurbeleid vast en vertaal deze naar adequate beleidsmaatregelen.*
3. *Zorg dat de volgende randvoorwaarden op orde zijn:*
  - a. *eenduidigheid in de definitie van externe inhuur en toepassing hiervan;*
  - b. *inzicht in de strategische personeelsbehoefte (benodigde en reeds aanwezige capaciteit, expertise en vaardigheden);*
  - c. *een werkwijze waarbij het inhuurproces wordt gezien als een gezamenlijke (organisatie brede) inspanning met duidelijke rol- en taakverdeling;*
  - d. *betrouwbare ondersteunende ICT-systemen.*
4. *Verbeter de informatievoorziening over externe inhuur in de P&C-cyclus.*
5. *Start op de korte termijn een verbeterproject en rapporteer aan de raad regelmatig over de voortgang.*

***Aanbeveling 1: Informatievoorziening over aard en omvang van externe inhuur***

Het college deelt de aanbeveling van de RMA dat een goede informatievoorziening over de aard en omvang van de externe inhuur cruciaal is om op externe inhuur te kunnen sturen. In het plan van aanpak voor de bestuursopdracht zijn de volgende maatregelen opgenomen om de sturingsinformatie op externe inhuur te verbeteren:

- Het opstellen van eenduidige definities en kaders rondom externe inhuur, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en incidentele financiering. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen inhuur op formatie en inhuur naar aanleiding van projecten of bestuurlijke prioriteiten. De definities komen tot stand in samenwerking met het primair proces en worden geïntegreerd binnen de P&C-cyclus.
- Invoeren van een registratiemodule voor externe inhuur in het personeelssysteem zodat de omvang van de externe inhuur gemonitord kan worden met een koppeling naar het financiële systeem. Het doel is de werkelijke kosten en de financiële verplichtingen te kunnen monitoren. Onderdeel hiervan zijn heldere en uniforme kostencategorieën in beide systemen. De registratie van externen zal zowel vanuit het personeels- als het financiële systeem ontsloten worden op het Amsterdams Managementinformatiesysteem (AMI). AMI genereert onder meer sturingsrapportages voor het management. De vakdirectie P&O / P-control monitort hierop en rapporteert afwijkingen periodiek aan het Gemeentelijk Managementteam (GMT), het college en de gemeenteraad.

Het college zal de door de rekenkamer genoemde parameters opnemen in het registratiesysteem (te weten: kosten, aantallen, functies, functieschalen, inhuurduur, differentiatie naar inhuur op incidentele danwel structurele taken). Met de genomen maatregelen zal de sturingsinformatie op externe inhuur substantieel verbeteren.

*Aanbeveling 2: Beleidskader op externe inhuur*

Het college onderkent de noodzaak dat het sturen op externe inhuur om eenduidige en samenhangende beleidskaders vraagt, niet alleen gericht op externe inhuur, maar ook afgestemd op de strategische organisatiedoelen. In de bestuursopdracht worden specifiek voor externe inhuur de volgende beleidskaders opgesteld:

- Kaders om externe inhuur realistisch te kunnen ramen en normeren.
- Een afwegingskader waarmee leidinggevend en niet alleen kunnen sturen op formatie, budget en meerjarige arbeidskosten maar ook handvatten verkrijgen over hoe zowel structureel als tijdelijk / incidenteel werk bemenst kan worden. Er wordt in dit kader onder meer ingegaan op: het normeren / maximeren van de flexibele schil / externe inhuur (die kan verschillen per organisatieonderdeel), de verhouding omvang externe inhuur versus vaste medewerkers, richtlijnen en regels rondom formatiebeheer, richtlijnen rondom formatiewijziging, herijking van begrotingsnormen. P-control ondersteunt het management bij de periodieke bijstelling en toetst ook op de naleving van het afwegingskader.

Het college heeft weliswaar de ambitie de totaalsom aan externe inhuur terug te dringen, maar niet op een dogmatische en rigide wijze. Externe inhuur zal ook in de toekomst nodig zijn. Echter de keuze om extern in te huren zal meer dan op dit moment een bewuste afweging vergen. Met het hierboven genoemde afwegingskader worden managers geholpen bij het maken van een bewuste keuze om in capaciteitsbehoefte te voorzien. Uitgangspunt is dat er niet extern ingehuurd wordt

als de benodigde expertise intern beschikbaar is. Ingehuurd wordt alleen vanwege specifieke benodigde expertise, ter vervanging bij langdurige afwezigheid en bij piekbelastingen.

Aanvullend aan de hierboven genoemde kaders zal het college, zoals de RMA aanbeveelt, de Algemeen Directeur / Gemeentesecretaris en zijn GMT-leden vragen om de kaders op externe inhuur in te bedden in de bredere organisatiekaders. De afgestemde kaders zullen zoals de RMA adviseert getoetst worden op doeltreffendheid, doelmatigheid (kosteneffectiviteit), toepasbaarheid, consistentie en eenvoud.

*Aanbeveling 3: Randvoorwaarden op orde*

Eerder in deze brief heeft het college reeds aangegeven dat het op orde brengen van een aantal randvoorwaarden noodzakelijk is om als bestuur en ambtelijk management te kunnen sturen op externe inhuur. De bestuursopdracht voorziet, naast het opstellen van eenduidige definities (zie toelichting bij aanbeveling 1), ook zoals de RMA adviseert in het in kaart brengen van de arbeidsbehoefte per organisatieonderdeel. Met het registratiesysteem voor externe inhuur (zie eveneens aanbeveling 1) neemt het college ook het advies van de RMA om een betrouwbaar ondersteunend ICT-systeem in te richten. Tot slot zal het protocol en de gedragscode externe inhuur verhelderd en ontbureaucratiseerd worden met een duidelijke invulling van rollen en taken. Het inhuurproces wordt gezien als een gezamenlijke organisatie inspanning. Ook deze aanbeveling is als interventie opgenomen in de bestuursopdracht.

*Aanbeveling 4: Verbeteren informatievoorziening over externe inhuur in de P&C-cyclus*

Met het invoeren van een registratiesysteem externe inhuur, in combinatie met heldere definities en beleidskaders op externe inhuur, als ook door het op orde brengen van de benodigde randvoorwaarden, is het college van mening adequate sturingsinformatie aan de raad te kunnen presenteren over de omvang van externe inhuur. Aangezien het realiseren van de ambities uit de bestuursopdracht voor een belangrijk deel plaats vindt in 2017 zal het college vanaf de jaarrekening over 2018 de adequate cijfers over de omvang en aard van externe inhuur kunnen presenteren. Nog in 2017 zal het college de raad betrekken bij de uitkomsten van de bestuursopdracht waarmee de grip op de externe inhuur wordt verbeterd.

*Aanbeveling 5: starten verbetertraject en informeren van de raad daarover*

De toelichting op de aanbevelingen laat zien dat het college met de ingezette acties uit de bestuursopdracht reeds in het merendeel van de aanbevelingen van de rekenkamer voorzien heeft. Conform planning zullen alle activiteiten uit de bestuursopdracht in mei 2017 in gang zijn gezet. Het college wordt voor het zomerreces over de voortgang van de bestuursopdracht geïnformeerd door de Algemeen Directeur / Gemeentesecretaris en zal vervolgens de raad informeren.

Regie op de uitvoering van de bestuursopdracht ligt bij de vakdirecties Personeel en Organisatie (P&O) en Directie Middelen en Control, afdeling Inkoop, (DMC-Inkoop). De aanpak voorziet in een nauwe samenwerking met de lijnorganisatie, onder meer door een adviescommissie vanuit de lijn en in de vorm van een klankbordgroep en werkgroepen. Het college neemt dan ook de aanbeveling van de rekenkamer over om ook de sturing en bewaking van de aanvullende adviezen van de rekenkamer te beleggen bij de vakdirecties P&O en DMC-Inkoop.

Het college heeft het volste vertrouwen dat met de in gang gezette maatregelen uit deze brief er een stevig fundament ligt voor het verkrijgen van grip op de omvang van de externe inhuur. Het college is dan ook van mening dat het niet nodig is om sturing op externe inhuur als risicovol project te benoemen, dit zou onvoldoende recht doen aan hetgeen de regeling risicovolle projecten voor bedoeld is.

#### **Tot slot**

Met deze brief heeft het college zo concreet mogelijk aan willen geven welke acties in gang zijn gezet om nog meer grip te krijgen op het vraagstuk van externe inhuur. Het college wil nogmaals haar dank uitspreken aan de RMA voor het vele verzette werk, de heldere conclusies en praktische toepasbaarheid van de aanbevelingen.

## **4.2 Nawoord**

De rekenkamer bedankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijk reactie. Het college deelt de analyse dat het vraagstuk van externe inhuur complex is, deelt de conclusies van de rekenkamer en bedankt de rekenkamer voor de praktische toepasbaarheid van de aanbevelingen. Met de bestuursopdracht 'flexibele inzet van medewerkers en externe inhuur' heeft het college willen anticiperen op mogelijke aanbevelingen van de rekenkamer. Het college neemt de vijf aanbevelingen van de rekenkamer over. In zijn reactie geeft het college per aanbeveling een toelichting hoe opvolging wordt gegeven aan de aanbeveling. In alle gevallen wordt daarbij verwezen naar het plan van aanpak voor de bestuursopdracht (verder: plan van aanpak).

Het college verwijst in zijn bestuurlijke reactie uitgebreid naar het plan van aanpak om de door de rekenkamer gesignaleerde problemen op te lossen. Het plan biedt een gedeeltelijke oplossing voor de door ons gesignaleerde problemen, maar niet alle elementen uit ons onderzoek komen aan bod. Zo wordt in het plan wel aandacht besteed aan de strategische 'interne' vraagstukken op het gebied van personeelsbeleid, omvang en flexibiliteit van de organisatie en een aantal besturingsvraagstukken, maar wordt in de bestuurlijke reactie niet ingegaan op welke wijze het college de 'externe' strategische vraagstukken over kerntaken, duurzaamheid en social return (waaronder MKB in de regio) wil aanpakken. Bovendien is het plan van aanpak nog niet zodanig concreet dat wij al voor ons kunnen zien hoe dit in de praktijk uitpakt. Ons advies aan het college blijft dan ook -

zoals we ook bij aanbeveling 5 al hebben weergegeven - om het huidige plan van aanpak bij te stellen op basis van ons rapport.

Het college geeft aan het volste vertrouwen te hebben dat met de in gang gezette maatregelen grip kan worden verkregen op de omvang van de externe inhuur. Het zou volgens het college dan ook niet nodig zijn om sturing op externe inhuur als risicovol project te benoemen. Wij zien dat anders. Als we terugkijken naar 2008 blijkt het aankondigen van een plan en het starten van activiteiten voor het onderwerp externe inhuur geen garantie voor realisatie van het plan. Dit complexe onderwerp verdient meer bestuurlijke aandacht. Het onderbrengen bij de regeling risicovolle projecten is een werkwijze die in Amsterdam wordt gehanteerd om de gemeenteraad tijdelijk intensiever bij een project te betrekken. Ons lijkt dat verstandig omdat daarmee de informatievoorziening bij dit project richting de raad volgens een vast stramien is geregeld en politieke druk wordt uitgeoefend om orde te creëren bij dit lastige en taaie vraagstuk. Maar het is natuurlijk aan de gemeenteraad om te beslissen of zij dat bij dit verbeterproject ook wil.

Op drie onderwerpen gaan wij nog afzonderlijk in:

- Verbeteren van sturingsinformatie
- Adequate beleidsmaatregelen en uitvoerbaarheid
- Betrekken en informeren van de gemeenteraad

#### *Verbeteren van sturingsinformatie*

Het college kondigt aan de sturingsinformatie te willen verbeteren door het invoeren van een registratiemodule voor externe inhuur in het personeelssysteem. Met dit systeem zou met name de omvang van externe inhuur en de flexbehoefte beter kunnen worden gemonitord. Het systeem kan nuttig zijn als het goed wordt *ingericht* en goed wordt *gevoed*. De voorgestelde inrichting schiet tekort. Om inzicht te verwerven is meer kwantitatieve informatie noodzakelijk dan het college nu van plan is vast te leggen, waaronder de reden van inhuur en de inhuurcategorieën. Aan de noodzaak om het systeem met goede gegevens te voeden, wordt ten onrechte geen aandacht besteed. De waarde van de module valt of staat met de volledigheid en juistheid van de gegevens. Uit ons onderzoek blijkt dat de volledigheid een punt van zorg is. Er wordt namelijk nog steeds ingehuurd buiten de lead buyer Personeel om. Doordat de rve's en stadsdelen rechtstreeks inhuren en omdat externe inhuur soms wordt verantwoord als uitbesteding. Maar ook de juistheid van financiële gegevens laat te wensen over doordat heldere boekinginstrucities ontbreken en in het nieuwe financiële systeem (AFS 2.0, in gebruik vanaf januari 2017) geen onderscheid meer wordt gemaakt naar inhuurcategorieën. Duidelijke regels gecombineerd met (tijdelijk) versterkt toezicht bij de uitvoering en periodieke evaluaties verbetert de naleving van de regels en daarmee de kwaliteit van de registratie.

*Adequate beleidsmaatregelen en uitvoerbaarheid*

In onze aanbeveling roepen wij het college op adequate beleidsmaatregelen te nemen om het inhuurbeleid niet alleen goed uitvoerbaar maar ook doeltreffend, doelmatig, consistent en eenvoudig te maken. Zoals in het begin van ons nawoord al aangegeven, mist het plan van aanpak een aantal strategische vraagstukken die essentieel zijn voor samenhangend beleid. Daarnaast benadrukken wij bij aanbeveling 2 ook de noodzaak van toepasbaarheid, consistentie en eenvoud van de beleidsmaatregelen. In de bestuurlijke reactie en het plan van aanpak lijkt het er op dat er meer kaders - waaronder een concernkader, afwegingskader en organisatiekaders - en richtlijnen zullen worden vastgesteld en dat de gedragscode en het protocol zullen worden geactualiseerd. Meer betekent echter niet direct meer eenvoud en consistentie. Tegelijkertijd gaat het plan van aanpak nog niet op al onze onderwerpen in. Er is geen aandacht voor een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, controle en toezicht, het bevorderen van de naleving van regels, kennisborging, evaluaties en het opleiden van personeel om externe inhuur te voorkomen. Ook het punt van een kosten-en-batenanalyse komt niet aan de orde. Praktijkvoorbeelden die laten zien wanneer inhuur kostenefficiënt is en wanneer niet, moeten de uitvoerbaarheid van het beleid helpen te verhogen. De vraag is hoe deze voorbeelden tot stand gaan komen. Op dit moment varieert de praktijk binnen het concern nogal. Vage formuleringen en normen zoals 'incidentele invulling' en 'flexibele inzet' die in het huidige plan staan, gaan ook niet helpen om de helderheid van het beleid te vergroten. Wij zijn bang dat zonder verdere aanscherping van het plan van aanpak het beleid niet veel zal verbeteren en moeilijk uitvoerbaar zal blijven.

*Betrekken en informeren van de gemeenteraad*

De informatievoorziening aan de gemeenteraad is in 2015 op zijn dieptepunt beland. Juist daarom vinden wij het van belang dat het college in samenspraak met de raad vaststelt welke informatie over externe inhuur relevant is om te worden opgenomen in de P&C-cyclus. In de bestuurlijke reactie zegt het college toe de raad in 2017 te zullen betrekken bij de uitkomsten van de bestuursopdracht, maar of dit betekent dat de raad ook bij de informatievoorziening wordt betrokken, blijft onduidelijk. Wij adviseren de raad om dit bij het college na te vragen.





Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)