

**Berenschot**

**Beperkt onderzoek (quick scan) naar  
inhuur van externe adviseurs,  
interim-management en tijdelijke  
medewerkers**

Eindrapport

**Jeroen Wismans  
Marc van Rosmalen**

*4 juni 2009*

## **Beperkt onderzoek (quick scan) naar inhuur van externe adviseurs, interim-management en tijdelijke medewerkers**

Eindrapport

<b>Inhoud</b>	<b>Pagina</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	1
1.4 Leeswijzer	2
<b>2. Omvang en aard van de inhuur</b>	<b>3</b>
2.1 Inleiding	3
2.2 Aard en omvang	3
2.3 Benchmarkvergelijking van de inhuurkosten	8
2.4 Conclusies	11
<b>3. In welke mate zijn conclusies en aanbevelingen 2001/2002 opgevolgd?</b>	<b>13</b>
3.1 Inleiding	13
3.2 Algemene bevindingen ten aanzien van het onderzoeksrapport 2001/2002	13
3.3 Bevindingen ten aanzien van de conclusies uit 2001/2002	14
3.4 Bevindingen ten aanzien van aanbevelingen uit 2001/2002	16
3.5 Bevindingen ten aanzien van kanttekeningen uit 2001/2002	20
3.6 Conclusies	21
<b>4. Conclusies en aanbevelingen 2007/2008</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding	23
4.2 Welke conclusies en aanbevelingen volgen uit het onderzoek 2007/2008?	23
4.3 Welke onderwerpen lenen zich voor nader onderzoek?	24

**Bijlage 1: Reactie College van B. en W.**

**Bijlage 2: Gedetailleerde cijferanalyses**

**Bijlage 3: Lijst van bestudeerde documenten**

**Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde personen**

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Binnen gemeenten worden om verschillende redenen externen ingehuurd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in verband met het ontbreken van specifieke kennis en/of kunde in de organisatie, het tijdelijk vervullen van vacatures of het inschakelen van een onafhankelijke partij in verband met een bepaald onderzoek. In 2001 en 2002 heeft de toenmalige Commissie Rekeningen van de gemeente Velsen een onderzoek uitgevoerd dat zich richtte op de inhuur van externe adviseurs, interim-management en tijdelijke medewerkers.

Vanuit de Rekenkamercommissie is opnieuw de vraag ontstaan in welke mate de gemeente Velsen externen inhuurt. De commissie heeft daarom in 2009 opnieuw een onderzoek naar inhuur van externen verricht. Het was hierbij de wens van de Rekenkamercommissie om het onderzoek zo goed mogelijk te laten aansluiten op het onderzoek uit het verleden, zodat een vergelijking kan worden opgesteld en eventuele verschillen geconstateerd en geanalyseerd kunnen worden. Dit rapport presenteert de uitkomsten van het onderzoek. De Rekenkamercommissie van de gemeente Velsen is bij de uitvoering van het onderzoek ondersteund door Berenschot.

### 1.2 Onderzoeksvragen

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is thans de aard en omvang van de inhuur van externe adviseurs, interim-management en tijdelijke medewerkers (in een cijferopstelling vergelijkbaar met het onderzoek uit 2001/2002)?
2. In welke mate is vervolg gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek uit 2001/2002?

### 1.3 Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek hebben wij de volgende stappen doorlopen:

#### *Ontwikkelen onderzoekskader*

Aan de hand van de centrale vraagstelling, het plan van aanpak in de offerte, beschikbare documenten en twee gesprekken met een medewerker Control van de gemeente Velsen hebben wij de onderzoeksvragen uitgewerkt in een onderzoekskader. Het onderzoekskader hebben wij op 10 februari aan de Rekenkamercommissie gepresenteerd en tevens besproken en diende als uitgangspunt voor de analyse, interviews en rapportage van dit onderzoek.

## *Cijferopstelling en analyse*

Het onderzoek uit de periode 2001/2002 was de basis voor de cijferopstellingen. Voor het onderzoek 2001/2002 zijn de gegevens over het jaar 2000 gebruikt. Op basis van cijfers van de gemeente hebben wij een berekening gemaakt voor de aard en omvang van externe inhuur over de jaren 2007 en 2008. Hierbij werden wij ondersteund door een medewerker Control van de gemeente. Daarnaast hebben wij benchmarkinformatie verzameld om een vergelijking te kunnen maken over de omvang van de inhuur door de gemeente Velsen in verhouding tot andere gemeenten. De uitkomsten van de cijferanalyse zijn meegenomen in de interviews die vervolgens werden gehouden.

## *Interviews*

Wij hielden zes interviews met vertegenwoordigers van de directies en de gemeentesecretaris. In de interviews gingen wij in op de vraag in welke mate de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van 2001/2002 zijn opgevolgd. Tevens hebben wij in de interviews de cijfermatige gegevens en de analyse hiervan besproken. Bovendien gingen wij in op de situatie van de externe inhuur door de gemeente Velsen anno 2009.

De lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 4. Voorafgaand aan het interview hebben wij de geïnterviewden ons interviewprotocol toegezonden. Van elk interview dat wij hebben afgenomen, is een schriftelijk verslag opgesteld. Dit verslag hebben wij ter accordering aan iedere geïnterviewde voorgelegd. Voor het opstellen van onze bevindingen in dit rapport hebben wij ons gebaseerd op de geaccordeerde gespreksverslagen.

## *Hoor en wederhoor*

Passages uit dit rapport die herleidbaar zijn tot personen zijn voor commentaar voorgelegd aan de betrokken personen. Feitelijke onjuistheden hebben wij op basis van het commentaar gecorrigeerd in dit rapport.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 werken wij de eerste onderzoeksvraag uit in de desbetreffende deelaspecten van aard en omvang van de externe inhuur. Hoofdstuk 3 bevat de uitwerking van de tweede onderzoeksvraag naar de mate waarin gevolg is gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van 2001/2002. In hoofdstuk 4 geven wij onze algemene conclusies en aanbevelingen weer, alsmede suggesties voor vervolgonderzoek. In de bijlagen bij dit rapport treft u de reactie van het College aan, gedetailleerde cijferoverzichten, de lijst van bestudeerde documenten en geïnterviewde personen.

## 2. Omvang en aard van de inhuur

### 2.1 Inleiding

De eerste onderzoeksvraag is wat thans de omvang en aard van de inhuur van externen is. Wij maken hiertoe een opstelling van de cijfers analoog aan het Onderzoeksrapport 2001/2002 (dat gebruikmaakte van de cijfers uit de jaarrekening 2000). Voor de gegevens over 2007 en 2008 gebruiken wij de cijfers van de goedgekeurde jaarrekening 2007 en voorlopige jaarrekening 2008<sup>1</sup>.

De volgende twee aspecten ten aanzien van externe inhuur komen aan bod:

1. Vergelijking naar aard en omvang van de inhuur (met cijfers van jaarrekeningen 2000, 2007 en 2008). In paragraaf 2.2 gaan wij hier verder op in.
2. Benchmarkvergelijking inhuur externen door gemeenten (met cijfers van begrotingen 2007). Dit behandelen wij in paragraaf 2.3.

### 2.2 Aard en omvang

In deze paragraaf beschrijven wij aard en omvang van de inhuur en externen. Wij baseren ons op dezelfde categorisering en definities als het onderzoek uit 2001/2002.

De aard van de inhuur is onderverdeeld naar de volgende categorieën:

- Soort inhuur (zie subparagraaf 2.2.1).
- Reden van inhuur (zie subparagraaf 2.2.2).
- Inhuur per organisatieonderdeel (zie subparagraaf 2.2.3).

Wij drukken de omvang van de inhuur uit in termen van kosten (in €) en *niet* in formatie (fte). Hierbij zijn de volgende zaken van belang:

- Conversie naar euro's. Om een vergelijking te maken met de cijfers van 2007/2008 converteren wij de cijfers uit 2000 naar euro's. Dit doen wij tegen de officieel vastgestelde waarde van € 1,00 = NLG 2,20371.
- Indexatie voor kostenstijging. Om de vergelijking met 2007/2008 te maken, corrigeren wij de cijfers uit 2000 voor kostenstijgingen. Hiervoor gebruiken wij de officiële indexcijfers voor kostenstijgingen van het CBS.
- Wij gebruiken kengetallen om de relatieve omvang van de inhuur weer te geven en op die manier 2007/2008 te vergelijken met 2000. Wij drukken de omvang van de inhuur hiertoe uit als percentage van de totale lasten uit de jaarrekeningen 2000, 2007 en 2008 van de gemeente Velsen.

---

<sup>1</sup> Voor de cijfers 2008 hebben wij de definitieve jaarrekeningcijfers van de gemeente gebruikt. Deze waren ten tijde van de analyse (maart 2009) nog niet door de accountant goedgekeurd.

- Als bron voor de cijfers van gemeentelijke inhuur zijn behalve de standaardboekingscode voor externe inhuur) ook nog andere boekingscodes gebruikt. Dit hebben wij zorgvuldig afgestemd met de afdeling Concerncontrol van de gemeente. De totaalbedragen van de inhuur vallen hierdoor in onze opstellingen voor 2007 en 2008 enigszins hoger uit dan de post inhuur externen in de respectievelijke jaarrekeningen van de gemeente.

## 2.2.1 Inhuur naar soort

Voor de inhuur naar soort worden drie subcategorieën onderscheiden, namelijk advisering, ondersteuning en interim-management. Onderstaand beschrijven wij deze begrippen.

### *Advisering*

De ingehuurde persoon verricht de werkzaamheden als opdrachtnemer en niet vanuit directe aansturing door de gemeente. De adviseur heeft vaak zijn/haar werkplek vaak op zijn/haar eigen kantoor. Het gaat hierbij meestal om een incidenteel project.

### *Ondersteuning, verrichting van werkzaamheden*

Bij ondersteuning vindt externe inhuur plaats via uitzendbureaus of van zelfstandigen (zogenaamde ZZP'ers). Reden van inhuur is primair het ontbreken van personele capaciteit in de uitvoering van werkzaamheden. De ingehuurde krachten vallen binnen de hiërarchische lijnen van de gemeente.

### *Interim-management*

Een interim-manager is een manager die voor bepaalde tijd wordt aangetrokken om leiding te geven aan een organisatie of organisatieonderdeel. Redenen voor het inhuren van een interim-manager kunnen bijvoorbeeld liggen in het niet kunnen vinden van een geschikte opvolger voor een vertrokken manager of om gewenste veranderingen door te kunnen voeren en intussen kwartier te maken voor de opvolger.

In de onderstaande tabel presenteren wij voor de jaren 2000, 2007 en 2008 de kosten van inhuur naar inhuursoort.

Tabel 1: *Vergelijking omvang inhuur naar soort*

Soort inhuur	2000			2007		2008	
	Absoluut	Absoluut geïndexeerd/ geconverteerd	Als %-age van totale lasten	Absoluut	Als %-age van totale lasten	Absoluut	Als %-age van totale lasten
	(*1.000)	(*1.000)		(*1.000)		(*1.000)	
Jaarrekening (totale lasten)	<b>NLG 260.409</b>	<b>€ 139.176</b>	<b>100,00%</b>	<b>€ 137.669</b>	<b>100,00%</b>	<b>€ 162.483</b>	<b>100,00%</b>
Totaal inhuur	<b>NLG 10.665</b>	<b>€ 5.699</b>	<b>4,10%</b>	<b>€ 3.179</b>	<b>2,31%</b>	<b>€ 4.392</b>	<b>2,70%</b>
Advies	NLG 2.405	€ 1.285	0,92%	€ 611	0,44%	€ 947	0,58%
Ondersteuning	NLG 7.809	€ 4.174	3,00%	€ 1.655	1,20%	€ 2.093	1,29%
Interim	NLG 450	€ 241	0,17%	€ 913	0,66%	€ 1.352	0,83%

Uit tabel 1 blijkt dat voor de jaren 2007 en 2008 een relatieve afname van de inhuurkosten heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2000. De totale inhuurkosten als percentage van de totale lasten van de gemeente zijn gedaald van 4,10% naar 2,31% in 2007 en 2,70% in 2008.

# Berenschot

Voor 2008 valt af te lezen dat voor de totale inhuur een absolute toename van meer dan € 1,2 miljoen heeft plaatsgevonden ten opzichte van 2007. Aangezien de totale realisatie van de gemeente met meer dan € 24 miljoen is gestegen, is de relatieve stijging ten opzichte van 2007 laag.

De inhuur voor advies is zowel absoluut als relatief afgenomen. De inhuur voor ondersteuning is sinds 2000 meer dan gehalveerd, maar is nog steeds de grootste inhuursoort. De kosten van ondersteuning waren in 2000 hoog in verband met het wegwerken van achterstanden inzake WOZ-taxaties.

De inhuur voor interim-management is absoluut en relatief toegenomen. De voornaamste oorzaak hiervan is dat binnen de gemeente Velsen in 2006 een organisatieveranderingstraject is ingezet, waarbij zowel de gemeentesecretaris als een groot deel van de directeuren op interim-basis werkzaam waren.

## 2.2.2 Redenen voor inhuur

Wij onderscheiden vijf redenen voor externe inhuur:

1. Keuze van de gemeente om taak niet intern uit te voeren.
2. Onvoldoende formatie beschikbaar voor taakuitvoering.
3. Onvoldoende kennis beschikbaar voor taakuitvoering.
4. Vacatures of ziekte.
5. Overige redenen (waaronder accountantscontrole en procesvertegenwoordiging).

In de volgende tabel presenteren wij de omvang van de inhuurkosten voor de jaren 2000, 2007 en 2008, uitgesplitst naar de redenen voor inhuur.

Tabel 2: Vergelijking omvang inhuur naar reden

Reden van inhuur	2000			2007		2008	
	Absoluut	Absoluut geïndexeerd/ geconverteerd	Als %-age van totale lasten	Absoluut	Als %-age van totale lasten	Absoluut	Als %-age van totale lasten
	(*1.000)	(*1.000)		(*1.000)		(*1.000)	
Jaarrekening (totale lasten)	<b>NLG 260.409</b>	<b>€ 139.176</b>	<b>100,00%</b>	<b>€ 137.669</b>	<b>100,00%</b>	<b>€ 162.483</b>	<b>100,00%</b>
Totaal inhuur	<b>NLG 10.665</b>	<b>€ 5.699</b>	<b>4,10%</b>	<b>€ 3.179</b>	<b>2,21%</b>	<b>€ 4.392</b>	<b>2,57%</b>
Keuze	NLG 508	€ 272	0,20%	€ 265	0,19%	€ 138	0,08%
Formatie onvoldoende	NLG 6.145	€ 3.284	2,36%	€ 489	0,36%	€ 560	0,34%
Kennis onvoldoende	NLG 1.645	€ 879	0,63%	€ 274	0,20%	€ 871	0,54%
Vacatures en ziekte	NLG 1.444	€ 772	0,55%	€ 1.468	1,07%	€ 2.475	1,52%
Overige	NLG 922	€ 493	0,35%	€ 683	0,50%	€ 348	0,21%

Voorstaande tabel laat zien dat in de jaren 2007/2008 de belangrijkste reden om extern in te huren niet langer 'onvoldoende formatie' was, waar dit in 2000 nog wel het geval was. De inhuurkosten als gevolg van 'onvoldoende formatie' waren in 2000 nog 2,36% en zijn in 2008 afgenomen tot 0,34% van de totale lasten. Voor de jaren 2007/2008 waren 'vacatures en ziekte' de belangrijkste redenen (grootst in omvang) voor externe inhuur. In 2008 was de inhuur door 'ziekte en vacatures' meer dan € 1 miljoen hoger dan in 2007. Tevens is in 2008 de inhuur vanwege 'kennis onvoldoende' toegenomen met bijna € 600 duizend ten opzichte van 2007.

## 2.2.3 Inhuur naar organisatieonderdeel

De derde dimensie die wij onderzochten, is de inhuur per organisatieonderdeel. De organisatieonderdelen in 2007/2008 zijn als gevolg van organisatieveranderingen in de afgelopen jaren wezenlijk anders dan in 2000. Om die reden is een goede vergelijking van de inhuurcijfers 2007/2008 met 2000 op organisatieonderdeel niet mogelijk. Wel hebben wij een vergelijking naar organisatieonderdeel voor 2007 en 2008 opgesteld.

Tabel 3: Vergelijking omvang inhuur naar organisatieonderdeel (2000)

	Onderzoek 2001/2002			
	Absoluut (* NLG 1.000)	Absoluut geïndexeerd/ geconverteerd (* €1.000)	Als %-age van totale inhuur	Als %-age van totale lasten
1. Algemene Zaken en Communicatie	NLG 421	€ 225	3,95%	0,16%
2. Brandweer	NLG 132	€ 71	1,24%	0,05%
3. Economische Zaken	NLG 528	€ 282	4,95%	0,20%
4. Interne dienst	NLG 476	€ 254	4,46%	0,18%
5. Middelen	NLG 845	€ 452	7,92%	0,32%
6. Openbare Werken	NLG 1.512	€ 808	14,18%	0,58%
7. Onderwijs	NLG 183	€ 98	1,72%	0,07%
8. Onroerende Zaakbelasting	NLG 3.674	€ 1.964	34,45%	1,41%
9. Project Combibad	NLG 179	€ 96	1,68%	0,07%
10. Ruimtelijke Ordening en Wonen	NLG 727	€ 389	6,82%	0,28%
11. Sociale Zaken	NLG 942	€ 503	8,83%	0,36%
Overig*	NLG 1.046	€ 558	9,81%	0,40%
<b>Totaal</b>	<b>NLG 10.665</b>	<b>€ 5.699</b>	<b>100,00%</b>	<b>4,09%</b>

\* In het onderzoeksrapport 2001/2002 zijn destijds per afdeling alleen de bedragen opgenomen voor crediteuren waarvoor meer dan NLG 100.000 aan opdrachten waren verstrekt. Om een sluitend overzicht te behouden, is het resterende bedrag voor externe inhuur ondergebracht in de post 'overig'.

In de volgende tabel presenteren wij de inhuurkosten per organisatieonderdeel voor de jaren 2007 en 2008.



Tabel 4: Vergelijking omvang inhuur naar organisatieonderdeel 2007/2008<sup>2</sup>

	2007			2008		
	Absoluut	Als %-age van totaal		Absoluut	Als %-age van totaal	
	(* €1.000)	Inhuur	Lasten	(* €1.000)	Inhuur	Lasten
Management	€ 533	16,78%	0,39%	€ 987	22,48%	0,61%
Gemeentesecretaris/algemeen directeur (subtotaal)	€ 167	5,25%	0,12%	€ 257	5,85%	0,16%
Directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Zaken (subtotaal)	€ 188	5,92%	0,14%	€ 341	7,75%	0,21%
Directie Beheer Openbare Ruimte (subtotaal)	€ 599	18,84%	0,44%	€ 909	20,70%	0,56%
Directie Publiekszaken (subtotaal)	€ 447	14,05%	0,32%	€ 612	13,94%	0,38%
Directie Middelen en Ondersteuning (subtotaal)	€ 923	29,04%	0,67%	€ 1.089	24,79%	0,67%
Overig*	€ 319	10,02%	0,23%	€ 193	4,40%	0,12%
<b>Totaal generaal</b>	<b>€3.179</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,31%</b>	<b>€4.392</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,70%</b>

\* In tegenstelling tot tabel 3 bevat de post 'overig' in deze tabel niet het restbedrag voor externe inhuur, maar de posten voor de organisatieonderdelen Brandweer, Bibliotheek en Beeckestijn.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in 2008 met name de kosten voor inhuur op management en de directie Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (ROE) relatief sterk gestegen zijn ten opzichte van 2007.

Voor de post management zijn de kosten als percentage ten opzichte van de totale lasten van de gemeente gestegen van 0,39% naar 0,61%. De voornaamste oorzaak hiervan is het organisatieveranderingstraject waardoor in de gemeente Velsen een aantal directiefuncties is ontstaan dat in sommige gevallen bewust met interim-management is ingevuld om het veranderingsproces te kunnen doorvoeren. De verwachting van de geïnterviewden is dat cijfers over 2009 een significante afname van de inhuur voor interim-management zullen laten zien, aangezien nagenoeg alle managementfuncties inmiddels in vast dienstverband vervuld worden.

De inhuurkosten als percentage van de totale lasten laten voor de directie ROE een stijging zien van 0,14% naar 0,21%. In 2008 heeft ROE te maken gehad met veel personeelwisselingen, waardoor ook veel inhuur heeft moeten plaatsvinden. Door de omstandigheden op de arbeidsmarkt lukt het ROE inmiddels beter om geschikte medewerkers te werven en te behouden. De verwachting van ROE is dan ook dat zij in 2009 aanzienlijk lagere inhuurkosten zullen hebben dan in 2008.

<sup>2</sup> Ten behoeve van een helder overzicht van de cijfers zijn in deze tabel alleen de cijfers op directieniveau weergegeven, de onderliggende cijfers en vergelijkingen per afdeling staan vermeld in bijlage 2.

Het organisatieonderdeel gemeentesecretaris/algemeen directeur bevat de inhuur voor de posten Communicatie en P&O. De inhuur van de functie van gemeentesecretaris valt onder het organisatieonderdeel 'management'.

## 2.3 Benchmarkvergelijking van de inhuurkosten

Wij hebben de inhuurkosten van de gemeente Velsen vergeleken met een groep van veertien gemeenten. Deze gemeenten deden in 2007 mee met de benchmark Ambtelijk Apparaat van Berenschot en hebben in aanvulling daarop hun inhuurkosten laten vergelijken. Het peiljaar voor de benchmark was de begroting 2007. Zowel voor Velsen als voor de referentiegemeenten hebben wij de gegevens van de begroting 2007 gebruikt<sup>3</sup>.

Naast de vergelijking met het gemiddelde van de veertien gemeenten hebben wij Velsen vergeleken met een selectie van vier gemeenten die qua omvang overeenkomen met Velsen (67.000 inwoners). In onderstaande figuur geven wij de twee groepen gemeenten weer.

Figuur: Referentiegroep benchmark inhuurkosten

Nr	Deelnemers	Inwoners
1	Onderbanken	8.396
2	De Marne	10.754
3	Staphorst	15.899
4	Rijnwoude	18.703
5	Dantumadeel	19.461
6	Sluis	24.313
7	Dinkelland	26.090
8	Stein	26.863
9	Skarstellan	27.051
10	<b>Wijchen</b>	<b>40.500</b>
11	<b>Berkelland</b>	<b>45.226</b>
12	<b>Terneuzen</b>	<b>55.414</b>
13	<b>Oss</b>	<b>76.452</b>
14	Amersfoort	137.008

Alle deelnemers (n=14)

Referentiegroep (n=4)

De inwoneraantallen van de veertien gemeenten in de benchmark lopen uiteen van 8.396 tot en met 137.008. Van de vier gemeenten in de specifieke referentiegroep loopt het inwoneraantal uiteen van 40.500 tot 76.452.

In de volgende tabel vergelijken wij een aantal basiskenmerken van de gemeente Velsen met die gemiddelden van de twee groepen gemeenten. Hiermee ontstaat een beeld van de mate waarin Velsen vergelijkbaar is met de twee groepen.

<sup>3</sup> Begrotingen leveren minder harde gegevens op dan jaarrekeningen. Voor gemeenten geldt echter dat met name de beheersbegrotingen doorgaans een betrouwbare raming vormen van de werkelijke apparaatskosten. In het geval van Velsen raamde men in 2007 dat de inhuurkosten 2,25% van de totale begroting zouden bedragen. In werkelijkheid bleek dat 2,31% te zijn op basis van de jaarrekening 2007 (zie paragraaf 2.2).

Tabel: Basiskenmerken Velsen en referentiegroepen

Basiskenmerken	Velsen	Gemiddelde referentiegroep (n=4)	Gemiddelde alle deelnemers
Inwoners	67.000	54.398	38.009
Bruto formatie	470,15	405,33	274,20
Bruto formatie per 1000 inwoners	7,02	7,45	7,21
Bezetting	93,1%	93,7%	93,6%
Begroting (* 1.000)	€ 120.952	€ 102.795	€ 79.368
Inhuurkosten (* 1.000)	€ 2.727	€ 3.182	€ 3.033

Velsen heeft meer inwoners (67.000), meer formatie (470,15 fte) en een hogere begroting (€ 120,95 miljoen) dan het gemiddelde van de referentiegroep en het gemiddelde van alle deelnemers.

Velsen heeft een formatie van 7,02 fte per 1.000 inwoners. Dit is lager dan de referentiegroep. Ook de werkelijke bezetting van Velsen (93,1%) is lager dan die van de referentiegroep. De totale inhuurkosten van Velsen (€ 2,727 miljoen) zijn eveneens lager dan gemiddeld in de referentiegroep. Dit is opmerkelijk gezien de lagere formatie en bezetting van Velsen.

In de volgende tabel vergelijken wij de inhuurkosten van Velsen op basis van een aantal relevante kengetallen uit de begrotingen 2007.

Tabel: Benchmarkvergelijking inhuurkosten Velsen

Kengetallen inhuur	Velsen	Gemiddelde referentiegroep (n=4)	Gemiddelde alle deelnemers	Afwijking tov referentiegroep
Inhuurkosten / totale begroting	2,25%	3,10%	3,82%	-27,2%
Inhuurkosten per inwoner	€ 40,70	€ 58,50	€ 79,81	-30,4%
Inhuurkosten / fte formatie	€ 257,26	€ 253,61	€ 289,45	1,4%
Inhuurkosten / fte bezetting	€ 276,33	€ 270,80	€ 309,39	2,0%
Inhuurkosten / bruto loonsom*	11,6%	15,7%	22,1%	-26,1%

\* Bij een gemiddeld bruto salaris van €50.000 per fte voor alle gemeenten in de benchmark.

De inhuurkosten van Velsen bedragen 2,25% van de totale begroting. Dit is 27,2% lager dan het gemiddelde van de referentiegroep. De inhuurkosten per inwoner van Velsen bedragen € 40,70. Dit is 30,4% lager dan het gemiddelde van de referentiegroep. De inhuurkosten van Velsen bedragen 11,6% van de totale bruto salarislaster<sup>4</sup>. Dit is 26,1% lager dan gemiddeld in de referentiegroep.

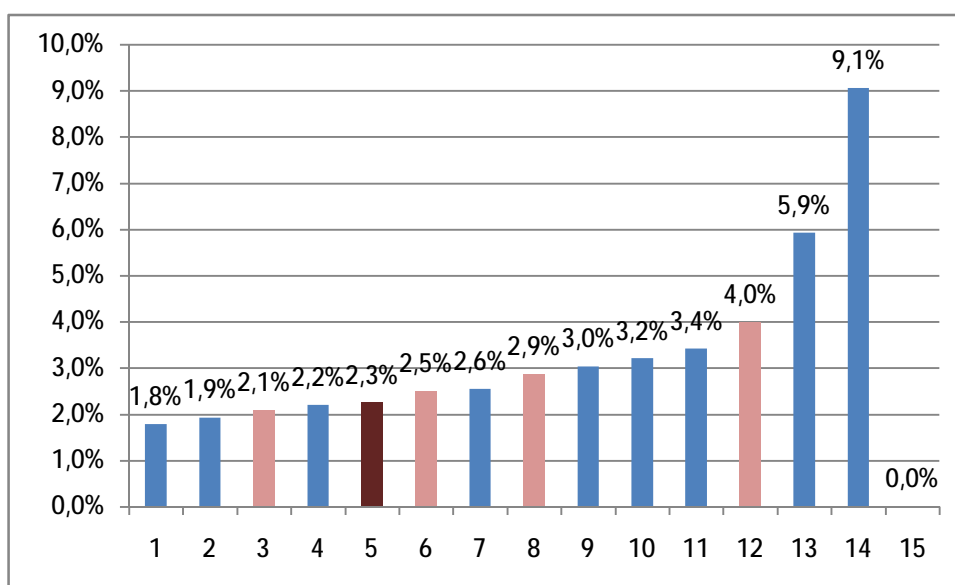
De inhuurkosten per fte van de totale formatie zijn € 257,26 voor Velsen. Dit is 1,4% hoger dan gemiddeld in de vier referentiegemeenten. De inhuurkosten per fte bezetting bedragen € 276,33. Dit is 2,0% hoger dan gemiddeld in de referentiegroep.

<sup>4</sup> Dit is zowel voor Velsen als voor de benchmarkgemeenten berekend bij een gemiddelde bruto salarislast van € 50.000 per fte.

# Berenschot

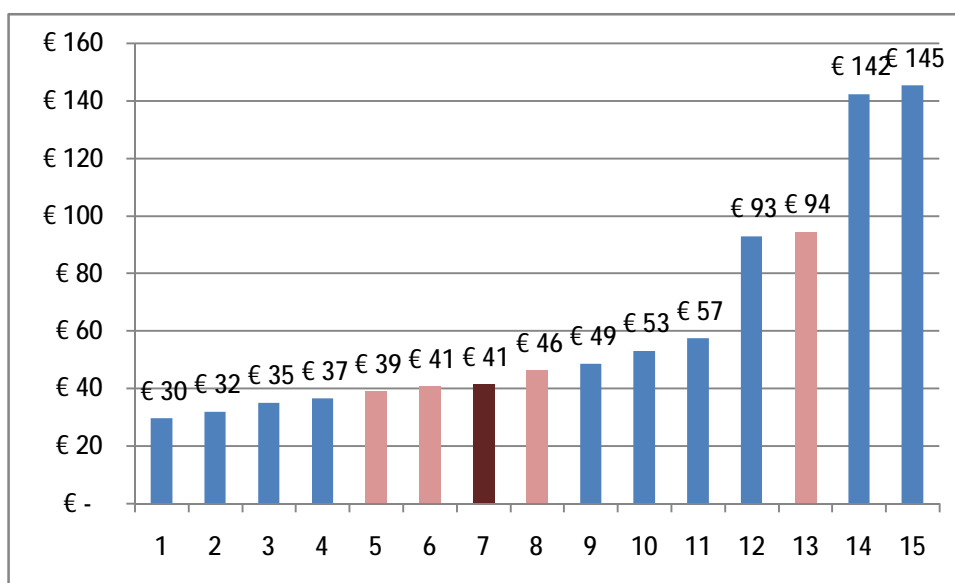
In de volgende figuren laten wij de spreiding onder de vijftien gemeenten zien (inclusief Velsen) van de inhuurkosten per inwoner en de inhuurkosten als percentage van de totale begroting. De gemeenten staan in deze figuur gerangschikt van laag naar hoog. De rode kolom in deze figuren geeft de score van Velsen aan. De roze kolommen zijn de vier gemeenten uit de referentiegroep.

*Figuur: Spreiding inhuurkosten als percentage van totale begroting*



(\* Gemeente nummer 15 heeft geen opgave gedaan van de totale programma begroting 2007.)

*Figuur: Spreiding inhuurkosten per inwoner*



Deze grafieken laten zien dat de inhuurkosten van de gemeenten grote variaties vertonen. Velsen staat in beide grafieken gemiddeld tot laag in de rangschikking. 60% van de deelnemers (negen van de vijftien gemeenten) kan toe met inhuurkosten van maximaal 3% van de totale begroting of €50 per inwoner.

## 2.4 Conclusies

In deze paragraaf presenteren wij onze conclusies ten aanzien van de vergelijking van de inhuurkosten van de rekeningen 2007 en 2008 ten opzichte van de rekening 2000. Daarnaast geven wij de conclusie van de benchmarkvergelijking op basis van de inhuurkostenbegroting 2007.

### *Conclusies vergelijking inhuurkosten Velsen jaarrekening 2007 en 2008 met jaarrekening 2000*

Na analyse van de cijfers voor inhuur van externen in 2000 en 2007/2008 concluderen wij dat de kosten voor inhuur absoluut en relatief sterk gedaald zijn. De inhuurkosten als percentage van de totale lasten van de gemeente zijn van 4,10% in 2000 gedaald naar 2,31% in 2007 en 2,70% in 2008.

Voor de inhuur naar soort kan geconcludeerd worden dat de inhuur voor advies zowel absoluut als relatief is afgenomen. De inhuur voor ondersteuning is sinds 2000 gehalveerd, maar is nog steeds de grootste inhuursoort. De inhuur voor ondersteuning is sterk gedaald, omdat in 2000 veel inhuur heeft plaatsgevonden bij het wegwerken van achterstanden. De inhuur voor interim-management is absoluut en relatief toegenomen.

Voor de inhuur naar redenen concluderen wij dat de belangrijkste reden om extern in te huren niet langer 'onvoldoende formatie' is, maar inhuur als gevolg van openstaande vacatures en vervanging door ziekte. Een sterk toegenomen post in 2008 om extern in te huren ten opzichte van 2007 is 'kennis onvoldoende'.

Voor de inhuur van externen naar organisatieonderdeel is niet direct een conclusie te trekken door de structuurverandering van de organisatie. Ten opzichte van 2007 is de inhuur voor management in 2008 absoluut en relatief sterk toegenomen als gevolg van interim-management.

### *Conclusies benchmarkvergelijking Velsen met andere gemeenten*

Wij concluderen dat de inhuurkosten van de gemeente Velsen in 2007 laag tot gemiddeld zijn. Wij hebben de inhuurkosten van de gemeente Velsen vergeleken met veertien andere Nederlandse gemeenten en een specifieke referentiegroep van vier gemeenten. Hieruit kwam naar voren dat Velsen lager scoort op de kengetallen:

- inhuurkosten per inwoner
- inhuurkosten als percentage van de totale begroting en
- inhuurkosten als percentage van de totale salariskosten.

# Berenschot

De bruto formatie per inwoner in Velsen is in 2007 enigszins kleiner dan gemiddeld. Ook de bezettingsgraad van Velsen ligt enigszins onder het gemiddelde. Niettemin scoort Velsen ongeveer gemiddeld op de kengetallen:

- inhuurkosten per fte formatie en
- inhuurkosten per fte bezetting.

## 3. In welke mate zijn conclusies en aanbevelingen 2001/2002 opgevolgd?

### 3.1 Inleiding

De Commissie Rekeningen gaf in haar onderzoeksrapport van 2001/2002 vier conclusies, negen aanbevelingen en twee kanttekeningen. Deze waren gebaseerd op het tweede, verdiepende, onderzoek dat de commissie deed bij de afdelingen Openbare Werken en Economische Zaken.

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de tweede onderzoeksvraag van de Rekenkamercommissie: *In welke mate zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek 2001/2002 opgevolgd?* Wij behandelen hierbij tevens de gemaakte kanttekeningen uit het rapport van destijds.

Voor alle conclusies, aanbevelingen en kanttekeningen gaan wij in op de volgende deelvragen:

- Is de conclusie/aanbeveling/kanttekening nog houdbaar anno 2009?
- Heeft de gemeente Velsen actie ondernomen op de conclusie/aanbeveling/kanttekening?
- Zo ja, met welk resultaat? Zo nee, waarom niet?

De informatie voor het beantwoorden van de deelvragen haalden wij uit beschikbare documenten en de gesprekken met de gemeentesecretaris, directeuren en ambtenaren die wij voerden in het kader van deze opdracht.

### 3.2 Algemene bevindingen ten aanzien van het onderzoeksrapport 2001/2002

Voordat wij ingaan op de individuele conclusies, aanbevelingen en kanttekeningen uit het onderzoeksrapport 2001/2002 merken wij het volgende op:

1. In de vergadering van 12 juni 2002 is door de Commissie Rekeningen besloten het onderzoeksrapport 2001/2002 aan te bieden aan de raad en College en het College op te roepen om op basis van de aanbevelingen het beleid te concretiseren. Op termijn zal het op te stellen beleidskader door de raad beoordeeld worden en later door de Commissie Rekeningen getoetst. Uit de gesprekken komt naar voren dat het onderzoeksrapport 2001/2002 na de raadsbehandeling niet in het College is besproken en ook niet actief in behandeling is genomen door het ambtelijk apparaat. Ook is het onderzoeksrapport 2001/2002 tot aan het moment van het onderhavige onderzoek niet meer in de raad of Commissie Rekeningen aan de orde geweest. In de periode na de behandeling van het rapport bepaalden andere prioriteiten de agenda van het bestuur (zoals de kwestie Forteiland). Dit betekent overigens niet dat er niets met de conclusies, aanbevelingen en kanttekeningen is gebeurd, want ook buiten het onderzoeksrapport om ondernam de gemeente actie op een aantal van de in het rapport geconstateerde knelpunten.

2. Sinds het onderzoeksrapport 2001/2002 heeft een belangrijke stelselwijziging van het lokaal bestuur plaatsgevonden. Het monistische stelsel - met de raad als hoogste besturend orgaan en het College als dagelijks bestuur - maakte, na het Rapport Elzinga in 2002 plaats voor het dualistische stelsel. Hiermee werd het College het besturend orgaan van de gemeente en kreeg de raad een kaderstellende en controlerende rol<sup>5</sup>. Met betrekking tot het onderhavige onderzoek betekent dit dat sommige van de conclusies, aanbevelingen en kanttekeningen uit 2001/2002 in het licht van het nieuwe stelsel niet langer passen bij de gewijzigde verhoudingen tussen raad, College en ambtelijk apparaat.

### 3.3 Bevindingen ten aanzien van de conclusies uit 2001/2002

De vier conclusies van het onderzoek uit 2001/2002 luiden samengevat als volgt:

1. *In de verslagperiode was de bedrijfsvoering bij de afdeling Openbare Werken niet optimaal, omdat op vitale (regie)plekken de nodige menskracht ontbrak. Gedeeltelijk werd dit opgelost door inhuur van externen.*
2. *De inhuur van externen maakt de afdeling kwetsbaar omdat de kennis niet in huis blijft. Ook de flexibiliteit is kleiner dan gewenst.*
3. *Het inzetten van externen levert risico's op voor het imago van de gemeente.*
4. *Het inzetten van medewerkers van de huisaccountant bij het voeren van de administratie kan leiden tot belangenverstrengeling.*

Onderstaand gaan wij in op onze bevindingen over deze conclusies:

#### *Bevindingen conclusie 1.*

*In de verslagperiode was de bedrijfsvoering bij de afdeling Openbare Werken niet optimaal, omdat op vitale (regie)plekken de nodige menskracht ontbrak. Gedeeltelijk werd dit opgelost door inhuur van externen.*

Deze situatie heeft tot en met 2008 voortbestaan. In 2008 waren de inhuurkosten van de directie BOR € 909.000 (0,56% van de jaarrekening 2008). In 2000 was dit voor de afdeling Openbare Werken € 808.000 (0,58% van de jaarrekening 2000). Dit is vooral te wijten geweest aan de omstandigheden op de arbeidsmarkt die maakten dat gekwalificeerde medewerkers vertrokken naar marktpartijen met aantrekkelijkere arbeidsvoorwaarden. Het was lastig om deze mensen snel te vervangen. Alleen al in de afgelopen drie jaar vertrokken tien medewerkers van BOR. Er was in de afgelopen jaren sprake van een situatie waarin voortdurend vier à vijf vacatures open stonden. Door de veranderde omstandigheden op de arbeidsmarkt lukt het BOR in 2009 beter om de juiste mensen aan te trekken en te behouden. Vaak zijn dit mensen die in eerste instantie op inhuurbasis komen werken en die BOR vervolgens een arbeidscontract aanbiedt als de medewerker bevalt.

---

<sup>5</sup> De rekenkamerfunctie is één van de instrumenten die de raad heeft om haar controlerende functie uit te oefenen. Deze functie is sinds 2006 verplicht voor elke gemeente.



*Bevindingen conclusie 2.*

*De inhuur van externen maakt de afdeling kwetsbaar omdat de kennis niet in huis blijft. Ook de flexibiliteit is kleiner dan gewenst.*

Dit is in de periode tot en met 2008 nog steeds het geval. In 2009 zou de kwetsbaarheid van het weglekken van kennis kunnen afnemen doordat het verloop van personeel lager is en BOR minder hoeft in te huren. Hiermee neemt ook de flexibiliteit toe, omdat eigen personeel op meerdere terreinen kan worden ingezet, terwijl externen vaak maar voor één speciaal doel worden ingehuurd.

*Bevindingen conclusie 3.*

*Het inzetten van externen levert risico's op voor het imago van de gemeente.*

Op dit risico onderneemt de gemeente geen bewuste actie. In hoofdstuk 2 concludeerden wij dat de inhuur van Velsen gemiddeld tot laag is. Niettemin draagt de gemeente nog altijd het imago van 'hoge inhuur' uit het verleden met zich mee. Dit imago levert op twee gebieden nog steeds risico's op voor de gemeente Velsen. Enerzijds schept het een beeld naar buiten van een instabiele organisatie en dat heeft een licht negatief effect op het werven van nieuw personeel. Anderzijds schept het bij 'de buitenwacht' een beeld van een ondoelmatige organisatie die hoge kosten maakt en niet in control is.

*Bevindingen conclusie 4.*

*Het inzetten van medewerkers van de huisaccountant bij het voeren van de administratie kan leiden tot belangenverstremming.*

Alle geïnterviewde betrokkenen (gemeentesecretaris, concerncontroller en hoofd P&O) geven aan dat hier op dit moment geen sprake meer van is. Medewerkers van de accountant worden niet meer ingehuurd voor het voeren van de administratie of andere administratieve opdrachten. Internationale boekhoudschandalen uit het recente verleden hebben geleid tot strenge codes ten aanzien van de functiescheiding tussen de controle en uitvoering van de administratie. Zowel gemeente als accountant zien erop toe dat er geen situatie kan ontstaan waarin 'de slager zijn eigen vlees keurt'.

## 3.4 Bevindingen ten aanzien van aanbevelingen uit 2001/2002

De negen aanbevelingen van het onderzoek in 2001/2002 luiden samengevat als volgt:

1. *Neem in de planning-en-controlcyclus van de gemeente Velsen ruimte op voor:*
  - a. *de opdrachten die in de verslagperiode verstrekt zijn, wie de opdrachtnemer is en wat het budget hiervoor is;*
  - b. *de opdrachten die in de verslagperiode afgerond zijn, een kwaliteitsbeoordeling van de opdracht, de kosten versus het budget en hoe het staat met de implementatie van de opdracht.*
2. *Stel toetsingscriteria op die gelden bij het uitbesteden van werkzaamheden. Daarin wordt in elk geval opgenomen:*
  - a. *de inhoud van de opdracht;*
  - b. *de aard van het product;*
  - c. *het budget;*
  - d. *de afspraken over de werkverdeling en de planning.*
3. *Garandeer dat het primaat voor het beleid bij de gemeente blijft, juist als het moeilijk is vooraf prestaties te formuleren.*
4. *Maak een databank waarin de ervaringen met externe adviseurs/interim-managers c.a. zijn opgenomen. Stel de databank open voor andere gemeenten/overheden. Maak ook gebruik van databanken en ervaringen van andere gemeenten/overheden. Hierin worden opgenomen:*
  - a. *de aard van de opdracht;*
  - b. *de betrokken afdeling;*
  - c. *de kwaliteit van de opdracht.*
5. *Structurele werkplekken moeten structureel ingevuld worden. Het verlengen van tijdelijke dienstverbanden is een kortetermijnoplossing, die maakt dat niet gewerkt wordt aan structurele problemen. Daardoor wordt een langetermijnprobleem gecreëerd.*
6. *Zorg voor voldoende kennis en formatie binnen de afdelingen die belast zijn met de regievoering. Dit is een voorwaarde dat de gemeente Velsen een volwaardig tegenspeler kan zijn van de opdrachtnemer.*
7. *Maak een duidelijke splitsing tussen de verschillende fasen van een project en besteed deze apart van elkaar aan. Wanneer er gevaar bestaat voor belangenverstrengeling wordt een opdrachtnemer uit een eerdere fase uitgesloten van mededinging in de vervolgfase.*
8. *Investeer in projecten door te zorgen voor ambtelijk en zo nodig politiek draagvlak en door het vergroten van de kennis op het gebied van het managen van projecten.*
9. *Wanneer de schaal van de gemeente te klein is voor bepaalde specialismen is een onderzoek wenselijk, waarbij wordt bezien of het wellicht mogelijk is met regiogemeenten tot een oplossing te komen.*

Onderstaand gaan wij in op onze bevindingen over deze aanbevelingen:

## *Bevindingen aanbeveling 1.*

*Neem in de planning-en-controlcyclus van de gemeente Velsen ruimte op voor:*

- a. de opdrachten die in de verslagperiode verstrekt zijn, wie de opdrachtnemer is en wat het budget hiervoor is;*
- b. de opdrachten die in de verslagperiode afgerond zijn, een kwaliteitsbeoordeling van de opdracht, de kosten versus het budget en hoe het staat met de implementatie van de opdracht.*

De gemeente brengt deze aanbeveling anno 2009 niet in de praktijk. Wel verstrekt de afdeling P&O maandelijks een overzicht 'Budgetbewaking personele lasten' aan alle directeuren. In dit overzicht staat de realisatie van personeelskosten en inhuurkosten ten opzichte van budget. Hiermee is het voor de directies mogelijk om zicht en grip te houden op de totale kosten van de vaste en ingehuurde medewerkers. De mix tussen eigen personeel en ingehuurd personeel acht men vanuit kostenooptpunt geen factor van belang zolang men binnen de eigen personele begroting weet te blijven. Het behalen van de afgesproken resultaten binnen de beschikbaar gestelde middelen is het criterium waarop de directeuren sturen.

Ten tijde van het onderzoeksrapport 2001/2002 bevond de gemeente Velsen zich nog in het monistische stelsel, waarin het relevant en wenselijk kon zijn om informatie over inhuurkosten in de planning-en-controlcyclus op te nemen en op die manier ook de raad hierover te informeren. Inmiddels lijkt dit, in het dualistische stelsel, niet meer proportioneel gezien de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

## *Bevindingen aanbeveling 2.*

*Stel toetsingscriteria op die gelden bij het uitbesteden van werkzaamheden. Daarin wordt in elk geval opgenomen:*

- a. de inhoud van de opdracht;*
- b. de aard van het product;*
- c. het budget;*
- d. de afspraken over de werkverdeling en de planning.*

De gemeente hanteert bovenstaande criteria op dit moment. Bovendien is in alle inhuurcontracten tevens een beëindigingstermijn opgenomen. De accountant van de gemeente Velsen stelt in de managementletter over 2007 dat de gemeente Velsen voldoet aan de wettelijke bepalingen op het gebied van Europese aanbestedingen en constateert geen tekortkomingen op dit gebied.

## *Bevindingen aanbeveling 3.*

*Garandeer dat het primaat voor het beleid bij de gemeente blijft, juist als het moeilijk is vooraf prestaties te formuleren.*

Doordat de gemeente Velsen in de afgelopen jaren aanzienlijk minder is gaan inhuren, zijn steeds meer management- en beleids- en uitvoerende functies in de organisatie bezet door vaste krachten. Hiermee is de lijn tussen bestuur, directie, beleid en uitvoering stabiel geworden. Voorheen kwam het nog wel eens voor dat een aantal schakels in deze keten bestond uit externen, waardoor het onduidelijk was hoe de gemeente haar primaat voor het beleid bewaakte.

## *Bevindingen aanbeveling 4.*

*Maak een databank waarin de ervaringen met externe adviseurs/interim-managers c.a. zijn opgenomen. Stel de databank open voor andere gemeenten/overheden. Maak ook gebruik van databanken en ervaringen van andere gemeenten/overheden. Hierin worden opgenomen:*

- a. de aard van de opdracht;*
- b. de betrokken afdeling;*
- c. de kwaliteit van de opdracht.*

Hieraan heeft de gemeente geen gevolg gegeven. De gemeente heeft dus nog geen systeem om ervaringen met bureaus, externe projectleiders, adviseurs en interimers vast te leggen. De aanbeveling lijkt destijds te zijn ingegeven door het feit dat inhuren en de effecten ervan op de organisatie ten tijde van het onderzoek 2000/2001 een veel prominenter rol speelde dan anno 2009. Verloop van personeel was toen ook groter dan nu, daardoor werd de behoefte aan een systeem om de ervaringen vast te leggen ook sterker gevoeld dan op dit moment. Ambtenaren wisselen nu via onderlinge consultatie ervaringen uit over bureaus en externe projectleiders en adviseurs. Daarnaast worden in offertetrajecten bij gelegenheid referenties nagegaan bij andere gemeenten en relaties.

## *Bevindingen aanbeveling 5.*

*Structurele werkplekken moeten structureel ingevuld worden. Het verlengen van tijdelijke dienstverbanden is een kortetermijnoplossing, die maakt dat niet gewerkt wordt aan structurele problemen. Daardoor wordt een langetermijnprobleem gecreëerd.*

De gemeente Velsen heeft inmiddels de meeste structurele werkplekken en strategische functies als directeuren, managers en beleidsmedewerkers structureel ingevuld. In 2009 geldt dat vrijwel alle managementposities (inclusief afdelingshoofden) structureel zijn ingevuld. Het uitgangspunt voor vervanging van managementposities is horizontale vervanging (de manager van een ander onderdeel neemt waar). Momenteel volgen alle managers in de gemeente een management developmenttraject. Dit versterkt de mogelijkheden voor horizontale vervanging in te toekomst.

Inhuur zal altijd nodig blijven, maar liefst niet op strategische of structurele posities. Tijdelijke inhuur is enerzijds nodig omdat sommige posities ook in de toekomst conjunctuurgevoelig zullen blijven. Dit geldt met name de technische disciplines en projectleiders. Zodra de markt aantrekt zal het lastiger zijn voor de gemeente om deze mensen vast te houden. Anderzijds is inhuur vanwege kennis en kunde soms noodzakelijk. Sommige specialistische kennis en kunde hoeft nu eenmaal niet structureel in de ambtelijke organisatie te zijn belegd. Deze huurt de gemeente nu en dan in. Daarnaast is een frisse blik van buiten soms nodig om verandering op gang te brengen of nieuwe ideeën in te brengen. En tot slot kan het uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelvorming van belang zijn om van buiten in te huren (bijvoorbeeld accountantscontrole of kwaliteitsaudits).

## *Bevindingen aanbeveling 6.*

*Zorg voor voldoende kennis en formatie binnen de afdelingen die belast zijn met de regievoering. Dit is een voorwaarde dat de gemeente Velsen een volwaardig tegenspeler kan zijn van de opdrachtnemer.*

De gemeente heeft op dit moment voldoende kennis en formatie in huis op de regiefuncties. Zij kan hiermee haar opdrachtgeverschap goed vormgeven.

Negatieve uitzondering hierop vormen kennis en formatie op het gebied van projectmanagement bij de directie ROE. Zware projecten worden nu nog geleid door externe projectleiders. Medewerkers van de directie ROE krijgen in 2009 training en opleiding op het gebied van projectmanagement. Daarna zal het steeds minder nodig zijn om externe projectleiders in te huren voor het voeren van de projectleiding. Slechts nog om additionele specialistische kennis en kunde in huis te halen.

## *Bevindingen aanbeveling 7.*

*Maak een duidelijke splitsing tussen de verschillende fasen van een project en besteed deze apart van elkaar aan. Wanneer er gevaar bestaat voor belangenverstrengeling wordt een opdrachtnemer uit een eerdere fase uitgesloten van mededinging in de vervolgfase.*

Conform haar eigen aanbestedingsbeleid brengt de gemeente een duidelijke splitsing aan tussen de verschillende fasen van een project. De accountant controleert jaarlijks of de gemeente voldoet aan haar aanbestedingsbeleid. De accountant van de gemeente Velsen stelt in de management-letter over 2007 dat de gemeente Velsen voldoet aan de wettelijke bepalingen op het gebied van Europese aanbestedingen en constateert geen tekortkomingen op dit gebied.

## *Bevindingen aanbeveling 8.*

*Investeer in projecten door te zorgen voor ambtelijk en zo nodig politiek draagvlak en door het vergroten van de kennis op het gebied van het managen van projecten.*

Deze aanbeveling krijgt in 2009 navolging door projectleiders en andere betrokken medewerkers trainingen te geven in projectmanagement. De stuurgroepenstructuur is het beoogde middel om bestuurlijk en ambtelijk draagvlak te borgen. Momenteel kennen nog lang niet alle projecten deze structuur.

## *Bevindingen aanbeveling 9.*

*Wanneer de schaal van de gemeente te klein is voor bepaalde specialismen is een onderzoek wenselijk, waarbij wordt gezien of het wellicht mogelijk is met regiogemeenten tot een oplossing te komen.*

De gemeente Velsen werkt op zeer veel terreinen samen met omliggende regiogemeenten of met de grotere gemeenten (Haarlem en Amsterdam) uit de regio, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen, sociale werkplaats, sociale recherche, automatiseringssystemen, veiligheid, onderwijs, zorg, inkoop, bestemmingsplan Corus.

Samenwerking met andere gemeenten is dan ook een optie die de gemeente Velsen steeds meeneemt in haar afwegingen bij het zoeken naar oplossingen voor problemen op velerlei gebied. Dit doet zij vooral om redenen van effectiviteit en doelmatigheid van beleid en uitvoering, maar niet om het inhuren van externen te voorkomen.

### **3.5 Bevindingen ten aanzien van kanttekeningen uit 2001/2002**

De twee kanttekeningen van het onderzoek in 2001/2002 luiden samengevat als volgt:

- 1. Producten en rapporten van externe adviseurs moeten in principe openbaar zijn. Indien er redenen zijn om een rapport niet openbaar te laten zijn, dienen de redenen onderwerp van politieke discussie te zijn.*
- 2. Ga niet in zee met 'draaideurambtenaren'.*

Onderstaand gaan wij in op onze bevindingen over deze kanttekeningen

*Bevindingen kanttekening 1.*

*Producten en rapporten van externe adviseurs moeten in principe openbaar zijn. Indien er redenen zijn om een rapport niet openbaar te laten zijn, dienen de redenen onderwerp van politieke discussie te zijn.*

Op alle stukken van de gemeente is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing. Rapporten en andere documenten die in opdracht van de gemeente worden geproduceerd, zijn dus in principe openbaar. In hoeverre de opdrachtgever de rapporten van adviseurs actief ter beschikking stelt van andere betrokkenen kan van geval tot geval verschillen. Ten tijde van het opstellen van het onderzoeksrapport 2001/2002 was de raad, in het monistische stelsel, nog formeel het besturend orgaan van de gemeente. Dit maakt het beroep op het openbaar maken van alle rapporten van adviseurs begrijpelijk in de context. Inmiddels is de raad, in het dualistische stelsel, het kaderstellende en controlerende orgaan geworden. Dit maakt het niet langer relevant dat alle rapporten ook met de raad gedeeld worden. Dit zal afhangen van de algemene of specifieke afspraken hierover tussen de raad en het College.

*Bevindingen kanttekening 2.*

*Ga niet in zee met 'draaideurambtenaren'.*

Volgens alle geïnterviewden is er al tijden lang geen sprake meer van het in zee gaan met draaideurambtenaren bij de gemeente Velsen. Deze zogenaamde draaideurconstructie is een meestal verboden juridische constructie. In de periode rond 2000 was dit actueel omdat de gemeente destijds een aantrekkelijke afvloeiingsregeling had met het oog op bezuinigingen op het apparaat. Tegelijkertijd had de gemeente ook bepaalde kennis nodig om te kunnen blijven functioneren. Inmiddels speelt dit niet meer, omdat de Nederlandse Flexwet deze draaideurconstructies verbiedt.

### **3.6 Conclusies**

Naar aanleiding onze bevindingen concluderen wij als volgt:

1. Het onderzoeksrapport Externe Advisering uit 2001/2002 is in juni 2002 in de Commissie Rekeningen besproken. Aan het rapport is nimmer actief door College en het ambtelijk apparaat opvolging gegeven. In de gebruikelijke gang van zaken had het College dit rapport moeten bespreken en de actiepunten via de gemeentesecretaris moeten uitzetten in het ambtelijk apparaat. Vervolgens had het College moeten terugrapporteren aan de raad over de resultaten van de ondernomen acties. Toen dit uitbleef, had de raad het College moeten vragen naar de voortgang van de afhandeling van de aanbevelingen uit het rapport. Dit is allemaal niet gebeurd en andere prioriteiten hebben de agenda van het College en van de raad uiteindelijk overgenomen.

2. Op een aantal van de conclusies, aanbevelingen en kanttekeningen uit het rapport heeft de gemeente niettemin actie ondernomen. Dit komt doordat de in het onderzoeksrapport 2001/2002 geconstateerde tekortkomingen ook elders in de organisatie gevoeld en geconstateerd werden. Eén conclusie (imagerisico), één aanbeveling (databank) en één kanttekening (openbaar stellen rapporten) vonden geen navolging. Alle overige conclusie, aanbevelingen en kanttekeningen wel (zie hieronder).
3. De inhuur van externen door de gemeente is in de periode tussen 2000 en 2009 aanzienlijk afgenomen. Hiermee zijn vrijwel alle strategische en regiefuncties zoals directie, management (inclusief afdelingshoofden) en beleidsmedewerkers anno 2009 bezet door vaste medewerkers in dienst van de gemeente.
4. Doordat de meeste functies inmiddels ingevuld zijn met vaste medewerkers is de kwetsbaarheid van de gemeente als gevolg van het weglekken van kennis en ervaring afgenomen. Ook de risico's als gevolg van het inhuurimago zijn hiermee op termijn verkleind. De waarborgen dat het primaat voor het beleid bij de gemeente ligt en dat de gemeente een volwaardig opdrachtgever is, zijn groter dan voorheen.
5. De gemeente heeft maatregelen getroffen om te voorkomen dat zij in zee gaat met draaideur-ambtenaren en om te voorkomen dat zij gebruikmaakt van andersoortige adviesdiensten of administratieve diensten van de huisaccountant dan het controleren van de jaarrekening. Ook heeft de gemeente met haar aanbestedingsbeleid maatregelen genomen om scherpere toetsingscriteria aan inhuur en uitbesteding te stellen en belangenverstrengeling tussen opeenvolgende fasen in een project te voorkomen.
6. Een maandelijks overzicht van realisatie en budget van personeels- en inhuurkosten is onderdeel van planning-en-controlproducten die de directeuren tot hun beschikking hebben. Vanuit kostenogpunt is de omvang van de inhuur geen factor van belang voor de directeuren zolang men binnen de eigen personeelsbegroting blijft en daarmee de afgesproken resultaten weet te behalen.
7. De gemeente heeft geen databank ingericht met ervaringen van de gemeente met externe adviseurs, interimers en bureaus. Hiertoe bestaan ook geen plannen. Ervaringen worden via onderlinge consultatie door ambtenaren uitgewisseld met elkaar, maar liggen nergens vast. Daarnaast vindt nog incidenteel externe uitwisseling plaats over adviseurs, interimers en bureaus.
8. De openbaarheid van rapporten van adviseurs staat niet ter discussie, maar niet alle rapporten zijn relevant om actief te ontsluiten voor de raad. Het al of niet delen van rapporten met de raad hangt af van de afspraken die het College en de raad hierover maken in het kader van beleid of projecten.
9. Samenwerking met andere gemeenten wordt veelvuldig gezocht vanuit het oogpunt van effectiever beleid of doelmatigere uitvoering, maar niet met als achterliggend motief om de externe inhuur te beperken.



## 4. Conclusies en aanbevelingen 2007/2008

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 en 3 hebben wij de twee hoofdvragen van dit onderzoek behandeld en vervolgens beantwoord in de concluderende paragrafen. In dit afsluitende hoofdstuk formuleren wij op basis van ons onderzoek een aantal algemene conclusies en aanbevelingen en komen wij tot een aantal suggesties voor onderwerpen die zich lenen voor nader onderzoek.

### 4.2 Welke conclusies en aanbevelingen volgen uit het onderzoek 2007/2008?

#### *Conclusies*

Inhuur van externen is sterk gedaald ten opzicht van 2000 en is nu gemiddeld tot laag ten opzichte van andere gemeenten. Anno 2009 is dus geen sprake meer van een hoge mate van inhuur van externen en de inhuur vormt geen knelpunt meer voor de kwaliteit van beleid, uitvoering en bedrijfsvoering.

De vraag naar dit onderzoek was bij de raad ontstaan vanuit tijdens het destijds vigerende monistische stelsel. De raad was toen nog het hoogste besturende orgaan van de gemeente en verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de gemeente en dus ook voor de inhuur van externen. De raad heeft nu vanuit haar veranderde rol (kaderstellend en controlerend) een andere informatiebehoefte ten aanzien van de inhuur dan in 2001/2002. De raad hoeft niet meer in detail toe te zien op de inhuurkosten en de afwegingen tussen eigen personeel en externe inhuur. Wel moet de raad nog steeds zorgen dat er voldoende waarborgen in de organisatie zijn voor doelmatig en effectief beleid, uitvoering en bedrijfsvoering. Daarnaast dient de raad te controleren of sprake is van rechtmatige besteding van de inhuurgelden.

De mate van inhuur dient een gezonde verhouding te hebben ten opzichte van de omvang van het ambtelijk apparaat. Dit wil zeggen niet te hoog, maar ook niet te laag. Een hoge mate van inhuur is vaak een indicator voor onderliggende problemen (bijvoorbeeld: kennis lekt weg uit de organisatie waardoor de kwaliteit van de organisatie afneemt, de werksfeer is niet optimaal, het eigen ambtelijk apparaat functioneert niet voldoende). Ook een lage inhuur kan duiden op problemen in de organisatie (zoals gebrek 'aan impulsen voor leren en verbeteren' of verminderde slagkracht van het ambtelijk apparaat). Dit is een belangrijke reden voor de raad om de inhuur, inhuurkosten en de ontwikkeling hiervan op hoofdlijnen wel in de gaten te blijven houden.

#### *Aanbevelingen*

Wij raden aan dat de raad het College vraagt om zijn visie op inhuur te verwoorden. Dit hoeft geen eigenstandig document te zijn, maar zou kunnen dienen als onderdeel van de visie van het College op de bedrijfsvoering of besturingsfilosofie van de gemeentelijke organisatie.

Daarnaast adviseren wij de raad om de omvang van de inhuur te normeren. Dit is van belang vanuit het oogpunt van doelmatigheid en kostenbeheersing, maar ook vanuit het oogpunt van kwaliteit van het beleid, de uitvoering en de bedrijfsvoering.

Normeren van inhuurkosten kan een aantal prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld 'inhuurkosten als percentage van de personeelsbegroting', 'inhuurkosten per inwoner' of 'inhuurkosten als percentage van de jaarrekening') te benoemen en aan een toegestane bandbreedte te verbinden. Daarnaast dient het College deze indicatoren regelmatig te laten benchmarken om ze te 'ijken'.

Op basis van de informatie die wij in dit onderzoek hebben verzameld, adviseren wij om de 'inhuurkosten als percentage van jaarrekening' te normeren tussen 2% en 3%, 'inhuurkosten per inwoner' tussen de € 30 en € 50 en de 'inhuurkosten als percentage van de bruto loonsom' (volgens de definitie toegepast in dit onderzoek) te normeren tussen 10% en 15%. Een indicator als de laatstgenoemde die de inhuurkosten en personeelskosten met elkaar in verband brengt, achten wij hierbij het meest relevant. Dit geeft namelijk zicht op de mate van afhankelijkheid van het ambtelijk apparaat van externen.

Het College kan de raad jaarlijks informeren over de scores op de inhuurindicatoren, bijvoorbeeld als onderdeel van de jaarrekeningcijfers (dit zorgt namelijk tevens voor validatie van het cijfer door de accountant). Pas als de inhuurindicatoren buiten de marges komen, zal het College toelichting moeten verschaffen op de achterliggende redenen en bijbehorende risico's van de onder- of overschrijdingen.

#### **4.3 Welke onderwerpen lenen zich voor nader onderzoek?**

Wij hebben op basis van dit onderzoek twee onderwerpen geïdentificeerd die zich lenen voor nader onderzoek:

1. Kennisborging in de organisatie. Op dit moment lijkt de inhuur onder controle, maar bij veranderde omstandigheden op de arbeidsmarkt of om andere redenen zou dit weer kunnen veranderen. De vraag is dan of de gemeente Velsen voldoende waarborgen in haar organisatie heeft om de kennis voor de organisatie te behouden. Hoe leggen medewerkers hun kennis en ervaringen vast? Is dit toegankelijk en te ontsluiten voor andere medewerkers? Wat gebeurt er met de kennis en ervaring op het moment dat medewerkers vertrekken? Wat zijn de effecten van verloop op de kwaliteit van de organisatie en van het beleid en de uitvoering ervan? Uit dit onderzoek is al gebleken dat de organisatie ervaringen met externe bureaus, adviseurs en interimers niet systematisch vastlegt.
2. Onderzoek naar effectiviteit en kwaliteit van de inhuur. Dit onderzoek richtte zich op de aard en omvang van de inhuur. Een vervolgonderzoek over inhuur zou zich kunnen richten op de kwaliteit van de inhuur. Hoe zorgt de gemeente ervoor dat zij 'waar voor haar geld' krijgt als zij inhuurt? Welke waarborgen zijn hiertoe aangebracht in de organisatiestructuur, -systemen en -processen?

## Bijlage 1: Reactie College van B. en W.

VELSEN

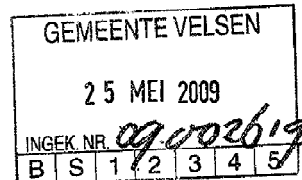


HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

GEMEENTE VELSEN  
DUDOKPLEIN 1  
1971 EN IJMUIDEN  
TEL : 0255-567200  
FAX : 0255-567770  
INTERNET: WWW.VELSEN.NL

De secretaris van de Rekenkamercommissie van de gemeente Velsen  
Mevrouw A.F.K. Klinkenberg

CORRESPONDENTIEADRES  
POSTBUS 465  
1970 AL IJMUIDEN



Uw kenmerk

Ons kenmerk

Voor informatie  
Jeroen Roozekrans  
0255 - 567356

Bijlagen

Datum  
19 mei 2009

09002619

Onderwerp: Zienswijze college op concept eindrapport Quick scan naar inhuur van externen.

Geachte Rekenkamercommissie,

Op 24 april jl. ontvingen wij uw verzoek om onze zienswijze, op het concept eindrapport "Beperkt onderzoek (quick scan) naar de inhuur van externe adviseurs, interim management en tijdelijke medewerkers", kenbaar te maken. Dit onderzoek is uitgevoerd door Bureau Berenschot in opdracht van de Rekenkamercommissie.

Het college is verheugd met de positieve uitkomsten en constatering zoals genoemd in het eindrapport. Ten opzichte van de situatie van 2000/2001 is er veel verbeterd en zijn de inhuurkosten teruggedrongen. Ook soort de gemeente Velsen positief als de resultaten vergeleken worden met de genoemde referentiegemeenten.

Vervolgens gaan wij kort in op de genoemde conclusies en aanbevelingen 2007/2008 in het concept eindrapport.

### *Conclusies en aanbevelingen*

De conclusie om de inhuur, inhuurkosten en de ontwikkeling hiervan op hoofdlijnen aan de raad te melden onderschrijven wij. Jaarlijks zal er in de paragraaf Bedrijfsvoering van het jaarverslag aandacht besteed gaan worden aan de inhuur van externen.

In de aanbevelingen wordt door Berenschot aan de raad geadviseerd een visie op inhuur door ons te laten verwoorden. In de Organisatieverordening die in 2009 door ons college vastgesteld zal worden, wordt aandacht besteed aan het inzetten en inhuren van externen.

Berenschot adviseert vanuit het oogpunt van doelmatigheid en kostenbeheersing, maar ook vanuit het oogpunt van kwaliteit van het beleid, de uitvoering en de bedrijfsvoering, de inhuur van externen te normeren. Zoals Berenschot in de quick scan stelt, hoeft de raad, na de invoering van het duale stelsel, niet meer in detail toe te zien op de inhuurkosten en de afwegingen tussen eigen personeel en externe inhuur.

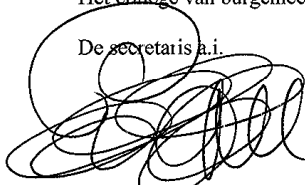
Wij zijn geen voorstander de inhuur te normeren. Het hebben van een normering kan een goede bedrijfsvoering in de weg staan en mogelijk verstarrend werken. Wij achten het bijvoorbeeld niet opportuun dat minimaal 10% van onze personeelskosten besteed moeten worden aan externe inhuur.

Ten opzichte van de referentiegemeenten scoort de gemeente Velsen zeer goed en onze inspanningen van de laatste jaren om de externe inhuur te beperken hebben hun vruchten afgeworpen. Ook door cruciale regiefuncties structureel in te vullen is de kwetsbaarheid van de organisatie verminderd. Wij voorkomen daarmee dat kennis en ervaring snel weglekt. Door maandelijks inzicht in het budget personeels- en inhuurkosten kunnen de directeuren directer sturen op de personeelsbegroting en kunnen daardoor de afgesproken resultaten realiseren.

Onze organisatie is en blijft in beweging. Deze bewegingen worden soms ondersteund door een externe deskundige. Uitgangspunt blijft dat de organisatie zoveel mogelijk zelf doet om een verandering tot stand te brengen.

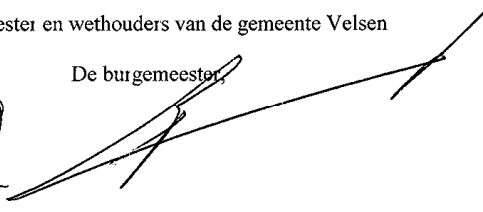
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Velsen

De secretaris a.i.



drs. M. Zierikzee

De burgemeester



mr. P.A.G. Cammaert

## Bijlage 2: Gedetailleerde cijferanalyses

Vergelijking omvang inhuur naar organisatieonderdeel op hoofdfunctie 2007/2008

	2007			2008		
	Absoluut	Als %-age van totaal		Absoluut	Als %-age van totaal	
	(* €1.000)	Inhuur	Lasten	(* €1.000)	Inhuur	Lasten
<b>Management</b>	<b>€533</b>	<b>16,78%</b>	<b>0,39%</b>	<b>€987</b>	<b>22,48%</b>	<b>0,61%</b>
1. Griffie	€3	0,08%	0,00%	€4	0,10%	0,00%
<b>Gemeentesecretaris/algemeen directeur (subtotaal)</b>	<b>€167</b>	<b>5,25%</b>	<b>0,12%</b>	<b>€257</b>	<b>5,85%</b>	<b>0,16%</b>
2. Communicatie	€0	0,00%	0,00%	€0	0,00%	0,00%
3. Personeel en Organisatie	€167	5,25%	0,12%	€257	5,85%	0,16%
<b>Directie Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Zaken (subtotaal)</b>	<b>€188</b>	<b>5,92%</b>	<b>0,14%</b>	<b>€341</b>	<b>7,75%</b>	<b>0,21%</b>
4. Economische Zaken Wonen en Ruimtelijk Beleid	€36	1,14%	0,03%	€86	1,96%	0,05%
5. Gebiedsontwikkeling	€142	4,47%	0,10%	€220	5,01%	0,14%
6. Ondersteuning	€10	0,32%	0,01%	€34	0,78%	0,02%
<b>Directie Beheer Openbare Ruimte (subtotaal)</b>	<b>€599</b>	<b>18,84%</b>	<b>0,44%</b>	<b>€909</b>	<b>20,70%</b>	<b>0,56%</b>
7. Beleid en Voorbereiding	€182	5,73%	0,13%	€306	6,96%	0,19%
8. Maatschappelijke Ontwikkeling	€208	6,53%	0,15%	€351	8,00%	0,22%
9. Sportzaken	€161	5,06%	0,12%	€85	1,93%	0,05%
10. Wijkbeheer	€48	1,52%	0,04%	€167	3,81%	0,10%
<b>Directie Publiekszaken (subtotaal)</b>	<b>€447</b>	<b>14,05%</b>	<b>0,32%</b>	<b>€612</b>	<b>13,94%</b>	<b>0,38%</b>
11. Burgerzaken	€7	0,21%	0,00%	€37	0,85%	0,02%
12. Sociale Zaken	€234	7,35%	0,17%	€149	3,39%	0,09%
13. Vergunningen en Uitvoering	€113	3,57%	0,08%	€237	5,39%	0,15%
14. Zorg en Ondersteuning	€93	2,92%	0,07%	€189	4,31%	0,12%
<b>Directie Middelen en Ondersteuning (subtotaal)</b>	<b>€923</b>	<b>29,04%</b>	<b>0,67%</b>	<b>€1.089</b>	<b>24,79%</b>	<b>0,67%</b>
15. Algemene Zaken	€230	7,22%	0,17%	€184	4,19%	0,11%
16. Automatisering en Documentaire Informatievoorziening	€97	3,06%	0,07%	€191	4,35%	0,12%
17. Belastingen	€221	6,97%	0,16%	€120	2,73%	0,07%
18. Concern Controlling	€58	1,84%	0,04%	€2	0,04%	0,00%
19. Facilitaire Diensten	€90	2,83%	0,07%	€120	2,74%	0,07%
20. Financiën	€180	5,65%	0,13%	€337	7,67%	0,21%
21. Geo Informatie en Statistiek	€47	1,48%	0,03%	€134	3,06%	0,08%
<b>Overig</b>	<b>€319</b>	<b>10,02%</b>	<b>0,23%</b>	<b>€193</b>	<b>4,40%</b>	<b>0,12%</b>
Brandweer	€191	5,99%	0,14%	€78	1,78%	0,05%
Bibliotheek	€41	1,29%	0,03%	€124	2,82%	0,08%
Beeckestijn	€87	2,74%	0,06%	-€9	-0,19%	-0,01%
<b>Totaal generaal</b>	<b>€3.179</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,31%</b>	<b>€4.392</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,70%</b>

## **Bijlage 3: Lijst van bestudeerde documenten**

- Onderzoeksrapport 'Onderzoek externe advisering', d.d. 17 april 2002
- Overzichtschemata Verandering aansturing, d.d. 13 maart 2008
- Organogram Velsen januari 2009, d.d. 15 januari 2009
- Staat van baten en lasten, jaarrekeningen 2000, 2007 en 2008
- Budgetbewaking personele lasten, recapitulatie per bureau, d.d. 12 maart 2009
- Verslag Commissie Rekeningen, d.d. 29 november 2000
- Verslag Commissie Rekeningen, d.d. 31 januari 2001
- Verslag Commissie Rekeningen, d.d. 28 maart 2001
- Verslag Commissie Rekeningen, d.d. 30 mei 2001
- Verslag Commissie Rekeningen, d.d. 12 juni 2002
- Overzicht databestand kosten voor inhuur uitgesplitst naar afdeling, aard en soort van inhuur, d.d. 11 maart 2009
- Overzicht boekingscodes afdelingen en soort inhuur
- Benchmarkgegevens gemeente Velsen en referentiegemeenten
- Begroting 2006 van voor- via bezuiniging- tot na organisatie aanpassing
- Overzicht wisselingen fte's van de oude naar nieuwe organisatie per 1 januari 2006
- Overzicht personele gevolgen naar aanleiding van het dekkingsplan 2005
- Overzicht grote formatie aanpassingen periode 2001-2009
- Overzicht grootste verschillen crediteuren 2000 <> 2007

## Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde personen

Gesprekspartners	Functie
De heer De Jong	Directeur Publiekszaken
De heer Geurts	Afdelingshoofd P&O
De heer Meerhof	Voormalig voorzitter Commissie Rekeningen
De heer Plat	Afdelingshoofd Gebiedsontwikkeling
De heer Radstake	Directeur MO
De heer Roozkrans	Adviseur P&O
De heer Zethof	Directeur Beheer Openbare Ruimte
Mevrouw Zierikzee	Gemeentesecretaris a.i.