

ONDERZOEKSRAPPORT

Inhuur met beleid

maart 2017

Rekenkamer Amsterdam



Inhuur met beleid

Onderzoeksrapport

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 onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek *Inhuur met beleid*. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport bevat een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Waarom dit onderzoek?	7
1.2	Aandacht voor externe inhuur in Amsterdam	14
1.3	Externe inhuur is complexer dan het lijkt	16
1.4	Welke vragen worden beantwoord?	17
1.5	Hoe is het onderzoek uitgevoerd?	17
1.6	Leeswijzer	18
2	Het Amsterdamse inhuurbeleid	19
2.1	Beoordelingskader	19
2.2	Beleids(re)constructie op basis van verschillende bronnen	22
2.3	Afwegingskader (gedragscode en protocol externe inhuur) als vertrekpunt	23
2.4	Onduidelijkheid over de status van de gedragscode en het protocol leidt tot verwarring	45
2.5	Conclusie	46
3	Externe inhuur in de praktijk	51
3.1	Beoordelingskader en aanpak	51
3.2	De onderzochte organisaties	54
3.3	Organisatiespecifieke afspraken om regels uit gedragscode en protocol te borgen	56
3.4	Naleving gedragscode en het protocol bij inhuur externen	60
3.5	Toezicht op naleving en borging van organisatiespecifieke afspraken	72
3.6	Mate van transparantie	73

3.7	Conclusie	74
4	Omvang en samenstelling externe inhuur	79
4.1	Cijfers met de nodige kanttekeningen	79
4.2	Totale omvang externe inhuur en personele lasten	80
4.3	Externe inhuurkosten en personele lasten onderverdeeld per cluster	81
4.4	Externe inhuur- en personeelskosten per rve	83
4.5	Externe inhuur onderverdeeld naar inhuurcategorieën conform gedragscode	87
4.6	Inhuur via de site Externe Inhuur	88
4.7	Verhouding tussen externe inhuur en uitbesteding is onbekend	92
5	Verantwoording over het gevoerde inhuurbeleid	93
5.1	Beoordelingskader en aanpak	93
5.2	Actieve inhuurinformatie: P&C-cyclus van de gemeente Amsterdam	95
5.3	Passieve informatie: informatieverzoeken van de gemeenteraad	111
5.4	Conclusie	115
	Bijlage 1 - Afkortingen en definities	119
	Bijlage 2 - Geraadpleegde functionarissen en documenten	125
	Bijlage 3 - Externe inhuur bij de gemeente Amsterdam (en Rijk) in historisch perspectief	131
	Bijlage 4 - Metro en Tram	161
	Bijlage 5 - Nieuw-West	181
	Bijlage 6 - ICT	197
	Bijlage 7 - Lead buyer Personeel	213
	Bijlage 8 - Gedragscode externe inhuur	223

Bijlage 9 - Protocol externe inhuur	241
Bijlage 10 - Overgangsregeling voor lopende inhuurtrajecten	247
Bijlage 11 - Verantwoording onderzoek bij de onderzochte organisaties	249

1 Inleiding

1.1 Waarom dit onderzoek?

1.1.1 In meerdere opzichten een actueel thema

Financiële omvang externe inhuur

Amsterdam wil net als veel andere gemeenten zijn externe inhuur inzichtelijk maken en in omvang beperken.¹ Uit de in 2016 gepubliceerde landelijke *Personeelsmonitor Gemeenten 2015* blijkt dat dit voor gemeenten een moeilijk te bereiken doelstelling is. In 2015 besteedden Nederlandse gemeenten gemiddeld 15 procent van de loonsom aan externe inhuur (zie tabel 1.1). Daarmee stijgt de (relatieve) omvang van de externe inhuur voor het derde jaar op rij. Een stijging die over de gehele linie is waar te nemen, maar in het bijzonder bij de G4 gemeenten.

In 2015 komt in deze categorie, waar Amsterdam deel van uitmaakt, ongeveer 17% van de apparaatskosten bij de G4 gemeenten voor rekening van externe inhuur. Amsterdam zit daar met 19,4% in 2015 boven het gemiddelde.² Uit de jaarrekeningen van de gemeente Amsterdam blijkt dat het niet alleen om een relatieve maar ook om een absolute stijging gaat: de kosten voor externe inhuur stijgen van € 63 miljoen in 2011 naar € 206,3 miljoen in 2015.³ Amsterdam is binnen de G4 ook de gemeente met de hoogste uitgaven aan externe inhuur. Den Haag huurt in 2015 voor € 79,2 miljoen aan externe medewerkers in, Rotterdam € 69,4 miljoen en Utrecht € 62,5 miljoen.⁴

Tabel 1.1 - Uitgaven aan externe inhuur uitgedrukt in procenten van de loonsom plus externe inhuur per gemeentegrootteklasse 2011 t/m 2015.

Categorieën	2011	2012	2013	2014	2015
Alle gemeenten	11	10	11	13	15
G4 gemeenten	9	9	11	16	17
↑ 100.000 inwoners excl. G4	16	14	16	14	17
50.000 tot 100.000 inwoners	10	10	10	11	13
20.000 tot 50.000 inwoners	10	9	8	10	14
10.000 tot 20.000 inwoners	11	10	10	10	14
↓ 10.000 inwoners	11	8	11	9	18

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2015.

¹ Doelstelling geformuleerd in coalitieakkoord 2014-2018 'Amsterdam is van iedereen', juni 2014.

² Percentage is afgeleid van de cijfers uit de jaarrekening 2015: € 206,3 miljoen externe inhuur en € 856,6 miljoen aan personeelslasten.

³ Cijfers uit de gemeentelijke jaarrekening 2011, pagina 389 en jaarrekening 2015, pagina 370.

Een groot deel van de stijging wordt veroorzaakt door de wijziging in het bestuurlijk stelsel in 2014. Daardoor steeg de externe inhuur in 2013 van € 90 miljoen (excl. stadsdelen) naar € 180 miljoen in 2014 (incl. stadsdelen).

⁴ Cijfers uit de gemeentelijke jaarrekeningen 2015 van de gemeenten Den Haag (p 191), Rotterdam (p 419) en Utrecht (p 30).

Externe inhuur kent voor- en tegenstanders

In de publieke opinie wordt de discussie over externe inhuur vanuit verschillende hoeken gevoerd. Vakbonden en ondernemingsraden leggen geregeld de nadruk op de negatieve invloeden van inhuur voor het personeel. Zowel voor de ambtenaren als voor het externe personeel. Vaak wordt gesteld dat de inhuur van externen de ambtenaren minder kansen biedt om zich te ontwikkelen en profileren. Daarnaast zou het ervoor zorgen dat er minder 'geïnvesteed' wordt in het 'eigen' personeel. Ook wordt vaak gewezen op de verstoorde arbeidsverhoudingen die ontstaan als een ambtenaar ontslag neemt om vervolgens als externe te worden ingehuurd. Werknemers kiezen namelijk soms onbewust of onvrijwillig om extern te worden ingehuurd. Men spreekt in dit verband wel van een draaideurconstructie. In de media en politiek wordt regelmatig ook schande gesproken van de hoogte van de inhuurtarieven en over de lengte van de (structurele) inhuur.

Er zijn echter ook groepen die juist vóór externe inhuur pleiten. Zo zijn er veel managers die van mening zijn dat de inhuur van externen de kwaliteit van het werk ten goede komt. Zij leggen vaak een verband met de reden voor of noodzaak van het inhuren van externen, bijvoorbeeld omdat mankracht of expertise bij de gemeente ontbreekt of omdat die expertise incidenteel nodig is. Soms brengt een onvoorziene situatie of crisis met zich mee dat specialisten dienen te worden ingehuurd omdat deze simpelweg niet in de ambtelijke organisatie aanwezig zijn terwijl snel handelen vereist is, zoals dat het geval was in de Amsterdamse zedenzaak. Ook zijn er 'inkoopdeskundigen' die stellen dat de efficiëntie van de uitvoering van het werk verbetert omdat externen door hun specifieke ervaring en expertise in staat zijn bepaalde taken efficiënter uit te voeren dan de ambtenaren zelf.

Wanneer zelf doen en wanneer de markt inschakelen?

De vraag waarom organisaties de inzet van personeel flexibiliseren door te kiezen voor bijvoorbeeld uitzendkrachten of externe adviseurs lijkt in het bedrijfsleven minder vaak te worden gesteld dan bij de overheid. Het principe van marktwerking en de noodzaak tot structurele waardecreatie zorgt er voor dat men in de private sector geregeld gebruik maakt van 'outsourcing', en externe inhuur als een specifieke vorm daarvan. In de publieke sector gaat dat wat lastiger. De aandacht voor en discussie over de manier waarop personeel (intern en extern) wordt ingezet binnen het openbaar bestuur staat al vele decennia op de politieke agenda en wordt veelvuldig in de media belicht. Het onderwerp is de laatste jaren nog relevanter geworden vanwege het streven naar een compactere overheid en de behoefte om rechtsposities van werknemers binnen het openbaar bestuur (ambtenaren) ten opzichte van werknemers in de private sector meer te harmoniseren.

Organisaties binnen het openbaar bestuur kunnen voor de uitvoering van hun publieke taken uit verschillende mogelijkheden kiezen: Zij kunnen besluiten het geheel zelf te doen, via een (privaatrechtelijke of publiekrechtelijke) verbonden partij of door (mede) gebruik te maken van een externe partij (inkoop, inhuur, subsidie of

vrijwilligers). Zo kan een gemeente besluiten om zelf het huishoudelijk afval van haar inwoners op te halen of deze activiteiten uit te besteden aan een organisatie waar zij samen met meerdere gemeenten in (het aandelenkapitaal) participeert. Indien een gemeente kiest om zelf afval in te zamelen heeft zij de keuze om het met eigen en/of met externe medewerkers uit te voeren.

De beslissing om wel of niet extern in te huren laat zich niet eenvoudig in beslissingsmodellen en rekenregels vatten. Relevant is namelijk ook of externe inhuur bij de uitvoering van bepaalde taken is toegestaan of kan rekenen op grote maatschappelijke weerstand. Gemeenten mogen bijvoorbeeld de werkzaamheden voor de vaststelling en beoordeling van de Wet Werk en Bijstand (WWB) rechten en plichten van de belanghebbende (kerntaken) niet door derden (buiten het publieke domein) laten verrichten.⁵ Dit mag wel bij andere werkzaamheden voor de uitvoering van de WWB zoals re-integratietaken. In sommige landen wordt het beheer van gevangenis (Verenigde Staten) en de brandweer (Denemarken) uitbesteed aan private partijen. In Nederland is dat (nog) niet bespreekbaar, terwijl schoonmaak en andere eenvoudige uitvoerende of ondersteunende faciliterende werkzaamheden in de afgelopen decennia door overheden wel steeds meer zijn uitbesteed. Wel heeft de kritiek op de arbeidsvoorwaarden van ex-werknemers die via derde bedrijven weer werden ingehuurd in sommige gevallen geleid tot het weer in dienst nemen van de oud-medewerkers.⁶ Ook zijn er bepaalde activiteiten die vanwege de strategische betekenis niet graag uit handen worden gegeven aan marktpartijen. Dit zijn bijvoorbeeld activiteiten die direct invloed hebben op beleidsontwikkeling en -veranderingen en op voorlichting en communicatie van het openbaar bestuur.

Maatschappelijke en politieke invloed op externe inhuur

Sinds 2009 werd bij ministeries de externe inhuur genormeerd op 13 % van de totale personeelskosten.⁷ De landelijke politieke discussie heeft geleid tot aanscherping van die norm. Via de motie Roemer werd het kabinet verzocht om de norm van 13% terug te brengen tot 10%. De motie werd met algemene stemmen aanvaard⁸, en leidde tot de zogeheten 'Roemernorm'. Deze 'Roemernorm' is ook door Amsterdam gebruikt, maar werd met het inwerkingtreden van de gedragscode externe inhuur 2013 vervangen door een norm die grenzen stelde aan de hoogte van de door externen te declareren bedragen.

Dergelijke normen komen vooral voort uit wat men vanuit politiek perspectief maatschappelijk aanvaardbaar acht. Deze maatschappelijke druk kan er voor zorgen dat de gemeente zich gedwongen voelt haar uitgaven aan externe medewerkers

⁵ Inhuur mag onder bepaalde voorwaarden wel. Zie Centrale Raad van Beroep, 16 september 2014 Zaaknummer 11/6506 WWB, ECLI:NL:CRVB:2014:2947.

⁶ In november 2016 heeft de gemeenteraad van Amsterdam besloten om in totaal 170 schoonmakers die via schoonmaakbedrijven bij de gemeente kantoorpanden schoonmaken, weer terug in dienst te nemen volgens de ambtenaren cao.

⁷ Totale personele kosten worden in TK 2008-2009, 31701 nr. 21 gedefinieerd als: "De uitgaven voor het ambtelijke personeel en de uitgaven voor het extern ingehuurde personeel bij elkaar opgeteld".

⁸ TK 2009-2010, 32360 nr. 5.

kritisch te bekijken. Dat is positief. De normen houden echter slechts in beperkte mate rekening met de taakuitvoering van de gemeente als geheel, de kwaliteit van het werk, werkdruk, carrière en mobiliteit van het gemeentelijk personeel en de arbeidsvoorwaardenontwikkeling. Dit betekent dat naleving van deze norm niet hoeft te leiden tot een optimale inzet van menskracht. De vaste personeelsformatie kan daardoor groter en duurder zijn dan nodig of de kwaliteit van de dienstverlening kan minder goed zijn dan mogelijk met een andere personele bezetting.⁹

1.1.2 Externe inhuur vanuit een HR- en/of Inkoopperspectief?

Op het gebied van externe inhuur bestaan er binnen organisaties twee grote 'functionele belanghebbenden', namelijk de afdeling HR en de afdeling Inkoop.

Externe inhuur vanuit HR-perspectief

Het inhuurvraagstuk maakt onderdeel uit van het personeelsbeleid dat onder meer tot doel heeft om de juiste personen op de juiste momenten op de juiste plaatsen in de organisatie aanwezig te laten zijn. In dat kader is het van belang na te denken over welke verhouding tussen intern en extern personeel nodig is. Vanuit HR perspectief is inhuren van externe medewerkers een methode om flexibiliteit in het personeelsbestand te krijgen en te behouden. Een flexibele schil van externe medewerkers biedt de mogelijkheid om de totale arbeidskosten mee te laten bewegen met de bedrijfsdruk. Wanneer er sprake is van een tijdelijke vraag naar mensen, bijvoorbeeld voor een specifiek project voor een bepaalde periode, dan is tijdelijk inhuren al snel een interessantere optie dan mensen aannemen. Een voordeel van inhuren is namelijk dat snel de juiste kennis aangetrokken kan worden en dat medewerkers gemakkelijk 'losgelaten' kunnen worden wanneer het project voorbij is.

Naast de bedrijfseconomische argumenten zijn er ook interne en externe (arbeidsmarkt) ontwikkelingen die van invloed zijn op het personeelsbeleid. Zowel het werkgeverschap als de arbeidsmarkt waarop werkgevers in het openbaar bestuur zich bewegen, is al vele jaren in beweging. Trendmatig is er sprake van een daling van het aantal werknemers in het openbaar bestuur. Volgens 'Werken in de publieke sector 2015' is de werkgelegenheid in het openbaar bestuur tussen 2004 en 2014 gekrompen van ongeveer 301.958 naar 263.309 fte. De verwachting is dat deze krimp zal doorzetten, als gevolg van de economische ontwikkelingen in combinatie met het natuurlijk verloop bij de overheid. Dat levert extra spanningen op tussen vraag en aanbod, terwijl er toch al sprake van een kwalitatieve ongelijkheid in de personeelsvraag en het -aanbod als gevolg van:¹⁰

- het verlies aan ervaring als gevolg van de toenemende uitstroom vanwege pensionering;
- de relatief lage interne mobiliteit waardoor de kans afneemt dat de werknemers intern optimaal inzetbaar blijven;

⁹ Regioplan, Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur, 2013.

¹⁰ Regioplan, Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur, 2013.

- het achterblijven van mogelijkheden voor nieuwe instroom van personeel;
- verschuiving van taken (bijvoorbeeld door decentralisatie van overheidstaken van rijk naar gemeenten) die leiden tot verschuivingen in de kwalitatieve personeelsbehoeften;
- de terugtrekkende overheid en de kerntakendiscussie die op politiek en maatschappelijk vlak gevoerd wordt. Dit leidt tot het steeds vaker uitbesteden of afstoten van niet-kerntaken. Ook wordt van ambtenaren verwacht dat ze meer in samenwerking met de samenleving (in co creatie) problemen aanpakken, waarbij lang niet altijd meer de ambtenaar de regie voert.

Op dit moment zijn het nog steeds vooral ambtenaren in vaste dienst die de taken van het openbaar bestuur uitvoeren.¹¹ Duidelijk is wel dat er een ontwikkeling plaatsvindt naar een meer flexibele inzet van arbeid. Voor deze flexibele inzet bestaan in hoofdlijnen twee mogelijkheden: interne of externe inzet.

Interne inzet

Interne inzet bestaat uit een vaste of tijdelijke aanstelling. Anders dan “gewone werknemers” treden ambtenaren niet in dienst door middel van een arbeids-overeenkomst, maar door middel van een ambtelijke aanstelling.¹² Een ambtelijke aanstelling is een eenzijdig besluit dat wordt genomen door de overheidswerkgever waar de werkzaamheden worden verricht. Een handtekening of een andere vorm van instemming van de ambtenaar is daarom niet nodig voor het tot stand komen van de arbeidsrelatie. Ambtenaren kunnen worden aangesteld in vaste of in tijdelijke dienst. Bij een tijdelijke aanstelling wordt geen zicht geboden op een vast contract, en wordt dit dus niet afhankelijk gemaakt van of iemand in een van te voren afgesproken periode goed functioneert. Een tijdelijke aanstelling eindigt automatisch op de betreffende einddatum en er is dus geen ontslagbesluit nodig. Een tijdelijke aanstelling kan binnen het openbaar bestuur alleen worden gebruikt op basis van een duidelijk omschreven grond, zoals bij zwangerschapsverlof, scholing of verrichten van werkzaamheden waarvoor slechts tijdelijk een beroep kan worden gedaan op de arbeidsmarkt. Een tijdelijke aanstelling kan worden opgevolgd door nog een tijdelijke aanstelling maar als iemand aaneengesloten meer dan drie tijdelijke aanstellingen heeft gehad, dan ontstaat automatisch een vaste aanstelling. Dit is vergelijkbaar met de positie van de ‘gewone werknemer’ met drie opeenvolgende arbeidsovereenkomsten.

¹¹ Dit beeld is gebaseerd op de Flexbarometer (www.flexbarometer.nl). In de meest recente flexbarometer (cijfers 2014) worden de volgende cijfers voor de Overheid en Zorg (dit is ruimer dan openbaar bestuur) gepresenteerd: vast 76,6%, flexibel 15,1%, zzp 7% en zmp 2%.

¹² Op 8 november 2016 is het initiatiefvoorstel ‘Wet normalisering rechtspositie ambtenaren’ van de Tweede Kamerleden Van Weyenberg (D66) en Keijzer (CDA) in de Eerste Kamer aangenomen. Uitgangspunt van de wet is, dat de arbeidsverhoudingen bij de overheid uiteindelijk gelijk moeten zijn aan de verhoudingen in het private bedrijfsleven, met uitzondering van die gevallen waarin er zwaarwegende argumenten zijn om dit niet te doen. Voorbeelden hiervan zijn ambtenaren bij de politie, defensie of bij de rechterlijke macht.

Externe inzet

De meest voorkomende vorm van externe personele inzet binnen het openbaar bestuur is de inhuur van uitzendkrachten. Een uitzendovereenkomst is een arbeidsovereenkomst waarbij een werknemer door de werkgever ter beschikking wordt gesteld aan een derde om voor deze arbeid te verrichten onder leiding en toezicht van de derde.¹³ Andere veel gebruikte vormen van inhuur zijn het gebruik van zzp'ers en detachering. Hoewel de juridische constructie verschilt (zzp'ers verrichten hun arbeid voor eigen rekening en risico, terwijl een gedetacheerde formeel in dienst is bij een detacheringsbureau) vertonen ze wel sterke overeenkomsten in het soort werk waarvoor ze gebruikt worden. Zzp'ers en gedetacheerden worden vooral ingehuurd voor werk dat een hogere opleiding of specifieke expertise vereist.

Een andere vorm van externe inzet die de laatste jaren bij gemeenten steeds vaker wordt toegepast is inbesteding via publieke samenwerkingsverbanden. Deze samenwerking op het gebied van personele inzet tussen overheidsorganisaties komt in vele vormen voor. Bijvoorbeeld:

- Het delen van personeel op kleine deeltaken. Een medewerker van gemeente A voert een specifieke taak uit voor vier gemeenten samen of een managerspool tussen ministeries of gemeenten.
- Het samenvoegen van overeenkomstige taken of onderdelen van organisaties in een aparte organisatie, ook wel bekend als shared service centra.

Ten slotte kan het openbaar bestuur in plaats van personen in te huren, ook kiezen voor uitbesteding van een afgebakende taak. Kenmerkend verschil tussen externe inhuur en uitbesteding is dat bij externe inhuur uitsluitend 'de handjes' worden ingehuurd, maar de sturing bij de opdrachtgever blijft, en dat bij uitbesteding een product of dienst wordt opgeleverd. Dat wil zeggen dat de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product of dienst tot stand komt.

In tabel 1.2 zijn de verschillende vormen personele inzet samengevat.

¹³ Ontleend aan Artikel 7:690 BW.

Tabel 1.2 - vormen van personele inzet

Intern		Extern		
Intern vast	Intern tijdelijk	Inbesteding	Externe Inhuur ¹⁴	Uitbesteding
Inzetten van eigen ambtelijk personeel met een (op termijn) vaste aanstelling	Inzetten van personeel met een bewust tijdelijke aanstelling (contracten voor bepaalde tijd, stagiaires)	Inbesteding van functies of taken in samenwerkingsverbanden in gemeenschappelijke voorziening binnen de overheid. Bijvoorbeeld shared service centers en gemeenschappelijke regelingen.	Het door externen uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van en onder regie van de opdrachtgever (overheid).	Het door externen uitvoeren van opdrachten zonder dat er door de opdrachtgever (overheid) op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Regie ligt bij de externe partij.

Externe inhuur vanuit inkooperspectief

Vanuit het inkooperspectief wordt er bij 'inhuur van externen' een iets andere bril op gezet. Het eerste dat daarbij opvalt is dat externe inhuur een relatief groot aandeel heeft in de totale inkopen, die verspreid over de gehele organisatie worden gedaan. Net als bij alle andere vormen van inkopen ligt ook bij externe inhuur de nadruk op het zo rechtmatig, effectief en efficiënt mogelijk inzetten van gemeentelijke middelen (geld). Vanuit het inkooperspectief wordt veel waarde gehecht aan de juiste afweging van nut en noodzaak om tot inkoop dan wel externe inhuur over te gaan. In veel voorkomende gevallen is het onvermijdelijk dat de noodzaak tot uitbesteding of externe inhuur ontstaat, zoals bij piekbelasting, bij onvoorzien capaciteitsproblemen of het ontbreken van bepaalde specialistische kennis binnen de gemeente. In andere gevallen is het echter verstandiger om gebruik te maken van alternatieven die binnen de gemeente voorhanden zijn.

Om een zo goed mogelijke afweging te maken, wordt er bij externe inhuur gewerkt aan de hand van de drie invalshoeken:¹⁵

1. Professioneel opdrachtgeverschap

Bij professioneel opdrachtgeverschap staan vragen centraal als: - wat is de opdracht precies, - hoe kan de uitvoering van deze opdracht het beste worden aangepakt, - welke deskundigheid is nodig en welke inzet van middelen leidt tot het beste inhoudelijke resultaat, - waar is kennis te halen? Bij ieder nieuw te ontwikkelen beleid, uitvoeringsprobleem, organisatieverandering, e.d. komen deze vragen aan de orde. Dit leidt automatisch tot de vraag: kan dit binnen de

¹⁴ Ten behoeve van deze indeling gebruiken we de definitie die het rijk sinds 2005 hiervoor hanteert. Deze definitie luidt: *Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.* (Actieprogramma Andere Overheid, Meer Focus op Externe Inhuur, Plan van Aanpak, 20 oktober 2014).

¹⁵ Het Rijk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29362, nr. 21.: Actieprogramma Andere Overheid, Meer Focus op Externe Inhuur. De gemeente Amsterdam: gedragscode externe inhuur.

eigen organisatie worden opgelost of is voor deze opdracht externe deskundigheid nodig?

2. Goed werkgeverschap

Goed werkgeverschap vraagt zoveel mogelijk inzet van eigen medewerkers. Onafhankelijk van de inhoudelijke aard van de opdracht zou hiervan altijd sprake moeten zijn, om kwalitatief goede en goed gemotiveerde ambtenaren te verkrijgen en te behouden. In dit perspectief moet inhuur van externen zo veel mogelijk worden teruggedrongen, om groeimogelijkheden in de kwaliteit en competentie van het ambtelijk apparaat te creëren. Alleen als er expliciet is vastgesteld dat ambtelijke inzet niet aan de orde is of als er expliciet behoefte is aan een niet ambtelijk oordeel, zou tot inzet van externen moeten worden overgegaan.

3. Doelmatige bedrijfsvoering

Inzet van middelen moet doelmatig zijn. Doelstellingen en resultaatverplichtingen moeten gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de termijn die ervoor staat. Dit leidt tot een goede bedrijfsmatige en professionele aanpak van het gehele proces van inzet, inkoop en inhuur: flexibele inzet van personeel, slimmer en goedkoper inkopen, stroomlijnen van procedures, correcte vastlegging in administraties, zo laag mogelijke administratieve lasten, standaardisatie van werkwijzen en monitoren of taakstellingsdoelstellingen worden gehaald.

Niet alle invalshoeken zijn altijd even belangrijk. Vanuit het inkooperspectief dient bij elke besluit tot externe inhuur een afweging op goed werkgeverschap, doeltreffendheid en effectiviteit (professioneel opdrachtgeverschap) en op efficiency en doelmatigheid plaats te vinden, ongeacht voor welk probleem externe inhuur mogelijk een oplossing biedt. Afhankelijk van het soort werkzaamheden waar het om gaat, dient echter een nuancering in de afweging plaats te vinden. De ene invalshoek krijgt dan een primair en de andere(n) een secundair karakter.

1.2 Aandacht voor externe inhuur in Amsterdam

Externe inhuur is al langer onderwerp van aandacht binnen de gemeente Amsterdam (zie hiervoor ook bijlage 3 - Externe inhuur bij de gemeente Amsterdam (en Rijk) in historisch perspectief) en de rekenkamer Metropool Amsterdam.

Gemeente Amsterdam

In 2007 leidden verschillende discussies over (onduidelijke) externe inhuurcijfers in de gemeenteraad tot een plan van aanpak 'externe inhuur'. In 2008 werd besloten om de informatievoorziening rondom externe inhuur te verbeteren en om een onderzoek naar de inhuur van externen in te stellen. Uit dit onderzoek¹⁶, bleek dat bij de gemeentelijke organisaties onduidelijkheid bestond over de categorieën van externe inhuur. Door onduidelijkheid over de definitie van de inhuur van externen en het

¹⁶ Inhuur externen onderzoeksrapport Gemeente Amsterdam "meer met minder", oktober 2008, Bestuursdienst - Concern Organisatie.

boeken op verschillende kostencategorieën kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat de gepresenteerde cijfers over de afgelopen jaren beperkingen kenden. Er werden uitgaven meegeteld die eigenlijk onder uitbesteding van werkzaamheden vielen en andere uitgaven werden deels wel en deels niet meegenomen. De cijfers gaven geen duidelijk beeld van de totale omvang van de inhuur. Het vermoeden bestond dan ook dat de daadwerkelijke omvang van de inhuur van externen hoger lag dan de in de jaarrekeningen opgenomen bedragen.

De onderzoekers concludeerden tevens dat er een belangrijke relatie bestond tussen de formatie en de bezetting van het ambtelijke apparaat en de 'benodigde' externe inhuur. Voor een betere afstemming tussen formatie en bezetting en het creëren van een flexibele schil werd geadviseerd om verder te onderzoeken in hoeverre het formatiebeheer zowel kwantitatief als kwalitatief goed was ingericht en welke verbeteringen er mogelijk waren. De onderzoekers benadrukten ook dat 'het personeel' niet alleen één van de grootste kostenfactoren was, maar ook een van de belangrijkste middelen was voor het beïnvloeden van het bedrijfsresultaat en de bedrijfsvoering. Ten tijde van het onderzoek was er geen inzicht in de opbouw van het personeelsbestand naar opleidingsniveau en de verschillende functies(-types) en vakgebieden.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek werd in 2009 door de gemeenteraad het 'plan van aanpak externe inhuur', inclusief gemeentebrede kaderstellende maatregelen, vastgesteld. Dat waren maatregelen gericht op nieuw beleid, beleidsintensivering, informatievoorziening, organisatie 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 de het college van B en W een gedragscode externe inhuur vastgesteld. Deze gedragscode is in 2013 aangepast en nog steeds geldig.

In verschillende gemeenteraadsvergaderingen (2009, 2010, 2014 en 2015) werd de wens uitgesproken om de beloning van een externe medewerker niet boven de WOPT- en later de WNT-norm uit te laten komen. Voor opdrachten (tot externe inhuur) boven deze drempelwaarden moet toestemming worden gevraagd aan het college. Ook dienen deze opdrachten aan de gemeenteraad bekend gemaakt te worden.

In 2014 stelde het college, in het kader van de gemeentelijke reorganisatie, de fijnstructuur van de nieuwe organisatie vast. Als randvoorwaarde bij de overeenstemming over de fijnstructuur is tussen de Centrale Ondernemingsraad (COR) en het college afgesproken om tot verdere regulering van de inhuur van externen te komen en afspraken hierover samen vast te leggen. Het coalitieakkoord 2014-2018, en de afspraken met de COR waren aanleiding voor het college om de inhuurregels aan te passen. Op zich was dat niets nieuws. Het aanpassen van de inhuurregels vond in de jaren daarvoor immers meerdere keren plaats door aanpassing van de gedragscode. Wel nieuw was het besluit van het college om de aanpassingen niet door te voeren in de gedragscode, maar vast te leggen in een nieuw document: 'het protocol externe inhuur' dat vanaf juni 2015 ook van toepassing is bij externe inhuur.

Rekenkamer Metropool Amsterdam

In ons onderzoeksprogramma 2014 voor de centrale stad hadden we een verkenning naar de 'inhuur van ICT-deskundigen' opgenomen. Aanleiding voor deze verkenning was het door de gemeente veelvuldig inhuren van ICT-deskundigen. Bij de verkenning, die in juni 2014 is gestart, lag het accent op de inhuur bij de toenmalige dienst ICT (DICT). Onderdeel van de verkenning was het op basis van informatie van het college en DICT op hoofdlijnen inzichtelijk maken hoeveel externe deskundigen er door deze dienst werden ingehuurd in de periode 2010-2014 en welke kosten hiermee samenhangen. In tabel 1.3 zijn deze gegevens opgenomen. Om de relatie met totale salariskosten van DICT te tonen, zijn deze ook opgenomen in de tabel. De tabel is door ons samengesteld op basis van de gegevens die door het college als antwoord op raadvragen werden verstrekt en de jaarrekeningen van DICT.¹⁷ Voor het jaar 2013 is aangegeven hoeveel externe deskundigen volgens de dan geldende gedragscode gemeld moesten worden.

Tabel 1.3 – inhuur externe ICT deskundigen door DICT 2010-2014

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

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

Naar aanleiding van onze verkenning hebben wij besloten onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiëntie van het inhuurbeleid in algemene zin in combinatie met nauwkeuriger onderzoeken bij bepaalde organisatieonderdelen.

1.3 Externe inhuur is complexer dan het lijkt

Het voorgaande laat al zien dat het 'vraagstuk externe inhuur' meer behelst dan uitsluitend het bepalen van een goede verhouding tussen interne en externe inzet van personeel. Het vraagstuk is voor gemeenten complex. Gemeenten verkeren ten opzichte van werkgevers in de private sector in een andere positie. Zo hebben ambtenaren een andere rechtspositie en ondervinden ze op een andere manier de effecten van conjuncturele schommelingen. Ook hebben gemeenten een maatschappelijke voorbeeldfunctie en zijn ze verzekerd van publieke en politieke

¹⁷ Overzicht van college B & W *externe inhuur en salariskosten ICT*, 13 februari 2014 n.a.v. raadvragen GroenLinks

¹⁸ Gedragscode externe inhuur is in werking getreden op 1/1/2013.

¹⁹ Cijfers uit de verkenning 'inhuur van externe ICT-deskundigen' van juni 2014. De cijfers van 2014 waren op het moment van schrijven nog niet beschikbaar.

aandacht als het gaat om de tarieven en kosten die samenhangen met de inhuur van externe medewerkers. Daarnaast zorgt het veranderende takenpakket van gemeenten (afname door afstoting van niet-kerntaken enerzijds en toename door decentralisatie van overheidstaken van rijk naar gemeenten anderzijds) voor een steeds veranderende omgeving. Dit alles maakt het externe inhuurbeleid ingewikkeld. Gemeenten dienen met verschillende factoren rekening te houden en een duidelijke positie in te nemen in de interne (organisatie) én externe omgeving (maatschappelijk en in de regio).

1.4 Welke vragen worden beantwoord?

Doelstelling

Ons onderzoek richt zich op het functioneren van de gemeente op het gebied van externe inhuur. De focus ligt hierbij op het beoordelen van het ontwikkelde en gevoerde beleid en de wijze waarop hierover verantwoording aan de gemeenteraad wordt afgelegd. Tevens willen we inzichtelijk maken met welke kosten de externe inhuur van medewerkers gepaard gaat en hoe deze zich verhouden tot de lasten van de vaste krachten. Ten slotte heeft het onderzoek tot doel om na te gaan of en op welke wijze de gemeente voorkomt (te) afhankelijk te worden van externe inhuur.

Hoofdvraag

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

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

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

1.5 Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

Voor ons onderzoek hebben we verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Om delen van de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we veel exploratief en beschrijvend onderzoek verricht. Zo zijn we 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. Daarnaast hebben we bij een drietal organisaties in kaart gebracht op welke wijze het externe inhuurbeleid ten uitvoer wordt gebracht en zijn we nagegaan op welke wijze over het gevoerde externe inhuurbeleid verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad. Ons onderzoek

heeft echter ook een toetsend karakter gehad. Zo gaan we na in hoeverre het geheel van beleid, procedures en richtlijnen adequaat is, en of er op toereikende wijze verantwoording is afgelegd aan de gemeenteraad. De normen die we bij het toetsend deel van ons onderzoek hebben gehanteerd, zijn nader toegelicht in het begin van de hoofdstukken waarin de onderzoeksvragen worden behandeld.

Onze onderzoeksactiviteiten bestonden uit het afnemen van interviews, het opvragen en analyseren van relevante documenten, het uitvoeren van (financiële) data analyse en het bestuderen van relevante vakliteratuur.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de verschillende elementen van het externe inhuurbeleid van de gemeente Amsterdam. Naast het algehele beleidskader worden in dit hoofdstuk ook de verschillende richtlijnen en procedures toegelicht die gebruikt worden om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

In hoofdstuk 3 wordt uitvoerig aandacht besteed aan de wijze waarop het externe inhuurbeleid in 2015 door de gemeente Amsterdam in de praktijk werd uitgevoerd. Tevens lichten we onze bevindingen toe naar aanleiding van ons casusonderzoek.

In hoofdstuk 4 brengen we de omvang en samenstelling in kaart van de externe inhuur van de gemeente Amsterdam over 2015 en 2016, en staan we stil bij de punten die daarbij het meest opvallen.

De nota van bevindingen wordt afgesloten met hoofdstuk 5 waarin we stilstaan bij de wijze waarop het college verantwoording heeft afgelegd over het gevoerde inhuurbeleid. Daarbij gaan we niet alleen in op relevante informatie uit de P&C-producten van het college, maar besteden we ook aandacht aan de wijze waarop antwoord wordt gegeven op (schriftelijke) raadvragen.

2 Het Amsterdamse inhuurbeleid

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen:

1. Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?
2. Welke richtlijnen en procedures zijn er vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren en in hoeverre zijn deze adequaat?

In de eerste paragraaf gaan we in op het kader dat we bij de beoordeling van het inhuurbeleid en bijbehorende richtlijnen en procedures gebruiken. Deze paragraaf sluiten we af met een beoordelingskader. Vervolgens beschrijven we het beleid en de richtlijnen en procedures en geven we op basis van ons beoordelingskader hier een oordeel over.

2.1 Beoordelingskader

Wat is beleid?

In de beleidsliteratuur zijn grofweg drie interpretaties van beleid te vinden: 1) beleid als de *activiteiten* die overheden verkiezen te doen of te laten, 2) beleid als een *proces* waarin keuzen gemaakt en beslissingen genomen worden en ten slotte 3) beleid als *plan* met een reeks handelingen tot het bereiken van een bepaald *doel*.²⁰ We volgen in dit onderzoek de laatste interpretatie en sluiten aan bij de omschrijving van Hoogerwerf.²¹

Definitie beleid

Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes.

Nadere afbakening

Beleid is in onze definitie dus een *plan*, een samenhangend geheel van doelen en middelen. Beleid kan gedetailleerd beschreven zijn, waarbij alle stappen, dat wil zeggen alle doel-middel relaties, nauwkeurig worden uitgewerkt. Het kan ook globaler. Er moeten wel enkele minimale voorwaarden aan het beleid worden gesteld:

- Het *beoogde effect* moet worden aangegeven. Dat geeft de relevantie van het beleid weer. Meestal is realisatie daarvan vooral belangrijk om in de maatschappij of in de eigen organisatie iets te beïnvloeden. Parkeerbeleid kan bijvoorbeeld gericht zijn op “het verbeteren van de leefbaarheid, verkeersveiligheid en bereikbaarheid”.²² Het externe inhuurbeleid zou gericht kunnen zijn op het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke organisatie.

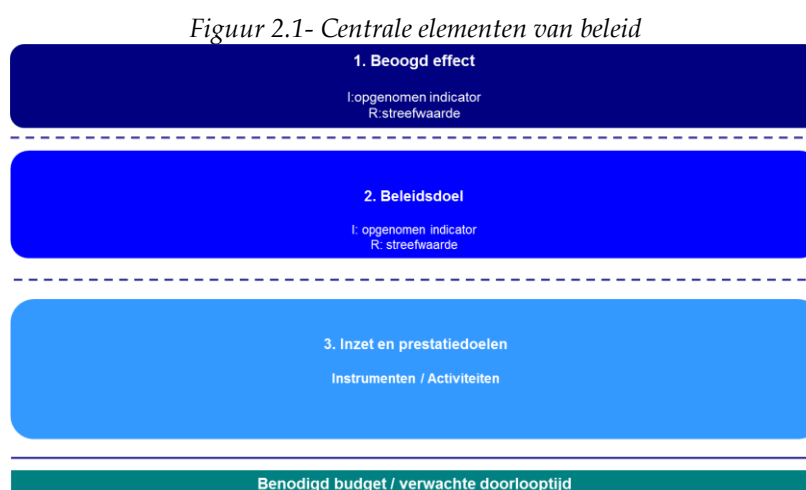
²⁰ Van der Graaf en Hoppe, 2007: 43-46.

²¹ Onze definitie is bijna identiek aan de definitie van Hoogerwerf (2008: 19).

²² <http://www.rekenkamer.amsterdam.nl/afgerond-onderzoek/parkeren-in-amsterdam/>

- Er dient ook een of meerdere beleidsdoel(en) te zijn. Een beleid wordt getypeerd door het (centrale) beleidsdoel. Bij het externe inhuurbeleid zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om het bereiken van een situatie waarin de omvang van de externe inhuur gelijk is aan 10% van het personeelsbestand. Een heldere formulering van het centrale beleidsdoel is een belangrijk onderdeel van het beleid.
- Het beoogde effect en de beleidsdoelen moeten zoveel mogelijk voorzien zijn van indicatoren. Indicatoren zorgen ervoor dat bepaald kan worden of de doelen gerealiseerd worden.
- De inzet om dat doel te realiseren moet beschreven zijn. Wat moet wie doen. De vorm waarin dit in het beleid wordt weergegeven kan verschillend zijn, bijvoorbeeld als prestatiedoel, als instrument of als activiteit.
- Er dient een duidelijk onderscheid te zijn aangebracht tussen prestatiedoelen, beleidsdoelen en effecten. Prestaties zijn de handelingen die in het beleid worden aangekondigd en beleidsdoelen en effecten zijn de veranderingen die daarmee worden gerealiseerd. Beleidsdoelen en effecten kunnen vaak pas na een zekere periode (in een aantal jaren) goed in beeld worden gebracht (door middel van evaluatie). Prestaties kunnen echter frequent of continue in beeld worden gebracht.
- De relatie tussen het effect, het beleidsdoel en prestatiedoel moet duidelijk zijn. Soms vergt dat meer en soms minder uitleg.
- Het beschikbare budget voor het beleid en de te verwachten doorlooptijd van het beleid dienen te zijn vastgesteld.

In figuur 2.1 worden de genoemde centrale elementen van een beleid schematisch weergegeven.



De belangrijke elementen van een beleid moeten helder en concreet worden geformuleerd. Een doel is helder als deze maar op één manier geïnterpreteerd kan worden en niet voor velerlei uitleg vatbaar is. Een doel is concreet als deze meetbaar is geformuleerd. Daarbij zijn aparte meetinstrumenten (indicatoren), voorzien van streefwaarden, nuttig. Soms zullen er meerdere streefwaarden nodig zijn omdat men

geen absolute norm voor de gehele gemeente wil laten gelden. Zo zal de gewenste externe inhuur bij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie en/of bij verschillende soorten functies wellicht aanzienlijk verschillen.

Een onderbouwing van de relaties is belangrijk. Met een probleemanalyse kan aannemelijk gemaakt worden dat het beleidsdoel inderdaad het antwoord is op het centrale probleem dat speelt en dat er enige samenhang is met de beoogde effecten.

Er moet een plausibele redenering zijn waarom de instrumenten bijdragen aan het beleidsdoel en samen ook het beleidsdoel naar verwachting realiseren. Daarnaast is het van belang dat er een koppeling gemaakt wordt naar andere beleidsterreinen die invloed hebben op het beleid. Met name voor het inhuurbeleid is het ook relevant dat er oog is voor de consequenties van maatregelen voor het inkoop- en personeelsbeleid. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor de relevante neveneffecten die kunnen optreden als gevolg van het inhuurbeleid. Een realistische schatting van de kosten moet waarborgen dat het budget past bij de voorgenomen inzet van instrumenten.

Met de hier gegeven omschrijving en afbakening van het begrip “beleid” zijn een aantal aandachtspunten geïntroduceerd die voor de beschrijving en beoordeling van het inhuurbeleid in dit hoofdstuk zullen worden gebruikt. In het onderstaande schema worden de onderzoeksvragen 1 en 2 onderverdeeld naar subvragen met bijbehorende toetspunten. Om de subvragen 1a en 2a te kunnen beantwoorden hebben we vooral exploratief en beschrijvend onderzoek uitgevoerd. De nadruk lag daarbij op het verzamelen en analyseren van relevante gegevens om de belangrijkste bevindingen op een zo helder mogelijke wijze inzichtelijk te maken. Het tweede deel van de subvragen (1b en 2b) heeft echter een sterk toetsend karakter.

Onderdelen onderzoeksvraag 1

<i>Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?</i>	
Deelvragen	Toetspunten
1a. Wat is het vastgestelde beleid van het college voor inhuur van externe medewerkers?	
1b. In hoeverre is het beleid adequaat?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is helder inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> - de te hanteren uitgangspunten; - welke beoogde effecten men nastreeft; - welke (centrale) beleidsdoelen er bereikt dienen te worden; - welke prestaties en resultaten er behaald dienen te worden; - welke kosten hiervoor gemaakt zullen worden;

Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?

Deelvragen	Toetspunten
	<ul style="list-style-type: none"> - de tijdshorizon waarbinnen de doelen, prestaties, resultaten en kosten behaald en gemaakt zullen worden. • Er zijn indicatoren ontwikkeld die het mogelijk maken om te monitoren of het inhuurbeleid adequaat verloopt en na te gaan in welke mate beoogde effecten worden bereikt en geformuleerde doelstellingen worden gerealiseerd. De set aan indicatoren bevat zowel proces-indicatoren (indicatie over het verloop van het inhuurproces in de organisatie) als uitkomstindicatoren (indicatie over de daadwerkelijk ingehuurde medewerkers, aantal uren, gehanteerde tarieven, etc.).

Deelvragen onderzoeksvraag 2

Welke richtlijnen en procedures zijn er vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren en in hoeverre zijn deze adequaat?

Deelvragen	Toetspunten
2a. Welke richtlijnen en procedures zijn er vastgesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren?	
2b. In hoeverre zijn de richtlijnen en procedures adequaat?	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleid is helder vertaald naar richtlijnen en procedures en bevatten: <ul style="list-style-type: none"> - eenduidige definities; - een duidelijk afwegingskader voor keuzes ten aanzien van de inzet van personeel; - duidelijke normen; - regels voor het afwijken van het beleid of het niet toepassen van de richtlijnen en procedures.

2.2 Beleids(re)constructie op basis van verschillende bronnen

Binnen de gemeente Amsterdam ontbreekt een integrale externe inhuur beleidsnota waarin duidelijke beoogde effecten, beleidsdoelen, inzet (in de vorm van prestatiedoelen, instrumenten of activiteiten) en beschikbaar budget zijn vastgesteld. Wel zijn er verschillende bronnen (bestuurlijke documenten en collegebesluiten) waaruit het

externe inhuur beleid kan worden afgeleid. Om onze onderzoeksvraag zo goed mogelijk te beantwoorden zijn we genoodzaakt om het externe inhuurbeleid te (re)construeren aan de hand van voornoemde bronnen. Als startpunt voor de (re)constructie hebben we de twee documenten gebruikt waarin het meest uitgebreid op het onderwerp externe inhuur wordt ingegaan: de gedragscode externe inhuur 2013 en het protocol externe inhuur 2015. Hoewel beide documenten met name tot doel hebben om managers te voorzien van inhuurrichtlijnen en –procedures, en daarmee in het beleidsmodel in figuur 2.1 onder inzet en prestatiedoelen (blok 3) vallen, zijn er ook beleidsdoelen (blok 2) en beoogde effecten (blok 1) uit af te leiden. Onze aanpak is te typeren als een zogeheten bottom-up aanpak²³ waar we op basis van gedragscode en protocol hogerliggende doelen en eventuele raakvlakken met samenhangend beleid trachten vast te stellen. Soms gaat dat relatief makkelijk omdat hier in het bewuste document specifiek op wordt ingegaan. Soms gaat dat lastiger omdat er slechts na interpretatie van tekst(en) op indirecte wijze blijkt welk prestatiedoel, beleidsdoel of beoogd effect men voor ogen heeft. Dit maakt onze reconstructie natuurlijk voor discussie vatbaar. Dat geldt overigens ook voor onze ordening en categorisering van de grote verscheidenheid aan informatie. Ook daarvoor geldt dat een andere ordening en het gebruik van andere categorieën denkbaar is.

2.3 Afwegingskader (gedragscode en protocol externe inhuur) als vertrekpunt

Inhuur van externe medewerkers dient op zorgvuldige wijze plaats te vinden. Daarbij is het van belang dat er een goede afweging over nut en noodzaak plaatsvindt. Soms is externe inhuur onvermijdelijk zoals bij piekbelastingen, bij onvoorziene capaciteitsproblemen of als specialistische en vakmatige kennis redelijkerwijs niet binnen de gemeente voorhanden is. In andere gevallen verdient het de voorkeur om eerst na te gaan of er gelijkwaardige alternatieven binnen de gemeentelijke organisatie voorhanden zijn. Het afwegingskader dat het mogelijk maakt in concrete gevallen te beslissen of externe inhuur gewenst is en zo ja, voor welke specifieke vorm van personele inzet dient te worden gekozen, bestaat uit de gedragscode externe inhuur en het protocol externe inhuur. In de gedragscode (2013) en het protocol (2015) worden regels voorgeschreven die gemeentebreed gelden en leidend zijn bij elke vraag naar extern personeel. Ze zijn bedoeld voor de integraal managers van de gemeente Amsterdam en dienen door hen gebruikt te worden. De meest actuele gedragscode externe inhuur is vanaf 1 januari 2013 geldig en kent eerdere versies uit 2008 en 2010.²⁴ Van het protocol externe inhuur is één versie vastgesteld die vanaf 1 juni 2015 van kracht is (zie voor een uitgebreidere toelichting bijlagen 3, 8 en 9). Hoewel het protocol van latere datum is, wordt niet aangegeven dat het protocol de gedragscode vervangt. Beide documenten bestaan naast elkaar en dat is opmerkelijk

²³ Normaliter wordt een top-down benadering gevolgd waarbij de beleidsdoelen van de geformuleerde beoogde effecten worden afgeleid en de inzet (in de vorm van prestatiedoel, instrument of activiteit) vervolgens wordt bepaald aan de hand van de geformuleerde beleidsdoelen.

²⁴ In de gedragscode 2013 wordt, aan de hand van in het rood weergegeven teksten, aangegeven op welke onderdelen de versie van 2013 verschilt met die van 2010.

aangezien ze niet uitsluitend aanvullend op elkaar zijn. Er worden vaak zelfs dezelfde onderwerpen behandeld, echter niet altijd op dezelfde wijze. Zo bevatten beide documenten een verschillende definitie van externe inhuur.

De inhoud van beide documenten kan vanuit het beleidsperspectief gezien worden als een beschrijving van de inzet. We zullen ten behoeve van onze beleidsanalyse dan ook eerst de voorschriften en instructies uit beide documenten vertalen naar prestatiedoelen. Op sommige plekken in de gedragscode en het protocol wordt verwezen naar prestatiedoelen uit ander gemeentelijk beleid zoals inkoop- en personeelsbeleid dat ook kaderstellend is voor externe inhuur.²⁵ Ook deze 'afgeleide' prestatiedoelen zijn in onze reconstructie meegenomen. Indien van toepassing, staan we stil bij geconstateerde verschillen tussen de prestatiedoelen uit de gedragscode en het protocol. Vanwege de grote verscheidenheid aan prestatiedoelen hebben we de beschrijving en presentatie ingedeeld in vier categorieën, namelijk prestatiedoelen die bijdragen aan:

- de beperking van externe inhuur (2.4.1);
- de verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden (2.4.2);
- een transparantere verantwoording (2.4.3);
- het maatschappelijk verantwoordelijk handelen van de gemeente (2.4.4).

Hierna worden de prestatiedoelen per categorie beschreven waarna wordt afgesloten met een overzicht in tabelvorm waaruit blijkt in welke mate de gedragscode en het protocol met elkaar overeenkomen. Door middel van een kleurenarcering valt af te leiden of de prestatiedoelen:

- overeenkomen (groen);
- gedeeltelijk overeenkomen (oranje);
- verschillen doordat ze wel in het ene document maar niet in het andere document voorkomen (rood).

Tot slot van deze paragraaf staan we stil bij de beleidsdoelen en beoogde effecten die uit de relevante inhuurdocumenten zijn af te leiden.

2.3.1 Prestatiedoelen ter beperking van externe inhuur

Prestatiedoel 1: Inzet van extern personeel vindt pas plaats als alle mogelijkheden om eigen personeel in te zetten zijn uitgeput.

In zowel de gedragscode als het protocol wordt deze prestatiedoelstelling op dezelfde wijze geformuleerd. De doelstelling vloeit ook rechtstreeks voort uit het

²⁵ De gedragscode vermeldt daarover: *Het gemeentelijk personeelsbeleid, de geldende inkoop- en (Europese) aanbestedingsregels en doelstellingen, de bestaande raamcontracten en de gedragscode vormen het kader waarbinnen de inhuur van externen kan plaatsvinden.*

Het protocol vermeldt daarover: *Het protocol inhuur ziet toe op de tweede situatie waarin marktpartijen mensen beschikbaar stellen die onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente iets realiseren en is een aanvulling op wat het gemeentelijke personeelsbeleid, strategische personeelsplanning en aanbestedingswet- en regelgeving al aan kaders mee geeft.*

personeelsbeleid dat de gemeente voert. Om de gemeentelijke organisatie aan te passen aan de ingrijpende gevolgen van de verandering van het bestuurlijk stelsel en de reorganisaties in Amsterdam, is er in 2013 een taskforce flankerend personeelsbeleid ingesteld. De taskforce, die gevormd wordt door vertegenwoordigers van het gemeentebestuur, de centrale ondernemingsraad en de vakbonden, heeft de plannen en afspraken vastgelegd in de nota 'flankerend personeelsbeleid organisatieontwikkeling 2013-2016'. In het flankerend personeelsbeleid staan de volgende zaken centraal:

- een strategische personeelsplanning: inzicht in en overzicht van de overschotten en tekorten van functies, nu en in de toekomst;
- maatregelen en arrangementen die doorstroom bevorderen aangestuurd vanuit een centraal mobiliteitscentrum, inzetbaarheid vanuit een Amsterdamse pool (PAM), maar ook arrangementen met organisaties voor personele uitruil en/of stages en werkervaringsplekken, intern loopbaanbeleid, opleidingsprogramma's via de Amsterdamse school et cetera;
- maatregelen die de uitstroom bevorderen van diegenen voor wie dat de meest passende oplossing is: onder meer arrangementen gericht op vroegpensioen en deeltijdpensioen,
- arrangementen gericht op het starten van een eigen bedrijf, arrangementen die de overstap naar een baan elders vergemakkelijken et cetera;
- flexibele inzetbaarheid moet gepaard gaan met een veilige rechtspositie.

Een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van het flankerend personeelsbeleid en het voldoen aan de prestatiedoelstelling om uitsluitend extern in te huren als de interne mogelijkheden zijn uitgeput, is het hebben van een adequate strategische personeelsplanning. Alleen dan zijn de juiste plaatsingen, mobiliteit en flexibiliteit te realiseren en is bekend waar er geen andere mogelijkheid bestaat dan in te huren. Strategische personeelsplanning houdt in het voorbereiden, vormgeven en implementeren van beleid rondom de in-, door, en uitstroom van personeel en dient ervoor te zorgen dat de juiste personen op de juiste momenten aanwezig zijn op de juiste plaats in de organisatie. De gemeente Amsterdam heeft echter (nog) onvoldoende inzicht in de structurele en incidentele arbeidsbehoeften op korte, midden en lange termijn. Daarnaast is het, anders dan de 'boventallige' medewerkers die aangemeld zijn bij het mobiliteitscentrum op centraal niveau niet goed na te gaan welke specifieke kennis en expertise aanwezig is bij eigen personeel in (algemene) vaste dienst. De HR- en andere kennissystemen beschikken (nog) niet over dergelijke gegevens en zijn daarop dan ook niet te bevragen.

Prestatiedoel 2: Soort inhuur en tariefgroep dienen van invloed te zijn op de afweging van nut en noodzaak tot inhuur.

In de gedragscode wordt onderscheid gemaakt naar soorten inhuur en tariefgroepen. Vanwege uniformiteit, onderlinge vergelijking en om beter te kunnen anticiperen op toekomstige wet- en regelgeving volgt de gedragscode het actieplan van het Rijk (zie ook bijlage 3.1.2) voor wat betreft de indeling van externe inhuur in beleidscate-

gorieën: *beleidsgevoelige inhuur, (beleids)ondersteunende inhuur en inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering.*

Voor een goede afweging of externe inhuur nodig is, worden drie invalshoeken gehanteerd: *professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.* Volgens de gedragscode dient bij elk besluit tot externe inhuur een afweging vanuit deze drie invalshoeken plaats te vinden, ongeacht voor welk probleem externe inhuur mogelijk een oplossing biedt. Afhankelijk van het soort werkzaamheden waar het om gaat, dient echter een verdieping in de afweging plaats te vinden. Ruwweg kan gesteld worden dat hoe beleidsgevoeliger het primaire proces en de soort inhuur, hoe belangrijker de invalshoek professioneel opdrachtgeverschap is. De afweging over nut en noodzaak moet dan extra zorgvuldig gemaakt worden.

Een andere factor die van invloed is op de afweging van nut en noodzaak is volgens de gedragscode de tariefgroep (per uur) waarin de externe inhuur valt in relatie tot het (bruto)uurtarief van eigen personeel. In de gedragscode worden drie tariefgroepen onderscheiden. Lage tarieven tot € 75 per uur, middentarieven van € 75 tot € 150 per uur en dure inhuur vanaf een uurtarief van € 150. De lage tarieven vormen volgens de gedragscode het grootste gedeelte van de externe inhuur binnen de reguliere exploitatie. Deze inhuurkrachten hebben doorgaans tarieven die hoger zijn dan de brutosalarissen van eigen personeel, maar zijn vergelijkbaar wanneer alle kosten zoals management, huisvesting, ziekte- en ontslagrisico's, opleidingen, reiskosten en werkgeverslasten worden meegerekend. Bij deze groep dient vooral gestuurd te worden op volume en de verhouding met de vaste formatie van de gemeente. Bij de hogere tarieven, van € 75 en hoger per uur, gaat deze vergelijking niet meer op en is externe inhuur veelal duurder dan het eigen personeel. Daarom dient volgens de gedragscode in dat geval vooral gestuurd te worden op de beperking van de externe inhuur ten gunste van de inzet van eigen personeel, tenzij er specifieke deskundigheid gevraagd wordt. Het uurtarief van € 150 is in de gedragscode het maximum dat aan externe inhuur mag worden besteed. Slechts bij uitzondering en met geautoriseerde toestemming zou dergelijke inhuur plaats mogen vinden (zie hierna).

In het protocol wordt geen onderscheid gemaakt naar soorten inhuur en tariefgroepen; deze spelen geen rol in de afweging van nut en noodzaak tot externe inhuur.

Prestatiedoel 3: Externe inhuur dient onder maximumtarieven, -uren en -contractwaarden te blijven.

In zowel de gedragscode als het protocol worden er grenzen gesteld aan het maximale uurtarief (per uur en per dag) en de contractwaarde.

Met ingang van 2013 schafte het college van B&W de algemene normering van 10% af (zie ook bijlage 3.4.2). Daarvoor in de plaats ging in de gedragscode het 'dure

uurtarief' van € 150 en een dagtarief van € 1.200 als maximumtarief gelden.²⁶ In de gedragscode wordt ook aangegeven dat de totale contractwaarde niet boven de Europese aanbestedingsgrens mag uitkomen.

In het protocol gelden ook maximum uur- en dagtarieven maar worden andere normtarieven gehanteerd: € 125 per uur en € 1.125 per dag.²⁷ In het protocol wordt ook aangegeven dat een inhuurcontract nooit de totale contractwaarde van de WNT2-norm van € 178.000,- te boven mag gaan.²⁸ Het protocol stelt ook maxima aan de contractsomvang. Per week is het maximum 36 uur en daarmee gelijkgesteld aan de fulltime inzet van eigen medewerkers. Wordt er voor langere tijd ingehuurd, dan geldt een maximale termijn van 6 maanden, met een eenmalige mogelijkheid tot verlenging met maximaal 6 maanden.

Hoewel in beide documenten maxima worden vermeld, verschillen ze van elkaar en kennen ze een verschillende basis. De maxima uit de gedragscode zijn afgeleid van Europese aanbestedingsgrenzen terwijl de maxima uit het protocol tamelijk willekeurig zijn hoewel ze wel voortvloeien uit de WNT2-grenzen.²⁹

In de gedragscode geldt geen maximum voor het te declareren aantal uren per week en de contractduur.

Prestatiedoel 4: Bij de inhuur van externen wordt daar waar mogelijk verplicht gebruik gemaakt van raamcontracten.

In zowel de gedragscode als het protocol wordt het gebruik van raamcontracten verplicht gesteld.

Prestatiedoel 5: Pas na het doorlopen van inhuurprocedure en -registratie wordt er een ICT-account en toegangspas voor een externe medewerker aangemaakt.

In het protocol wordt aangegeven dat er pas na het op juiste wijze doorlopen van de inhuurprocedure en -registratie een ICT-account en een toegangspas voor de extern ingehuurde medewerker mag worden aangemaakt door rve ICT en rve Facilitair Bureau.

In de gedragscode komt deze randvoorwaarde voor digitale en fysieke toegang van een externe medewerker niet voor.

²⁶ Het dure uurtarief werd afgeleid van de Europese aanbestedingsgrens van € 193.000 (193.000 : 40 weken : 32 uur) = 150,78. Dit werd afgerond op een uurtarief van € 150. (150 * 8) = € 1.200 per dag.

²⁷ Het maximum dagtarief werd in eerste instantie afgeleid van de WNT2-norm van € 178.000 (178.000 : 226 dagen) = € 788 per dag. Dit correspondeerde met (788 : 8) = € 98,50 per uur. Aangezien dit als een te lage grens werd gezien, is een maximum uurtarief van € 125 en een maximum dagtarief van € 1.125 ingesteld (125 * 9).

²⁸ De rve ICT heeft in de ambtelijke reactie aangegeven dat het hier om de contractwaarde op jaarbasis gaat.

²⁹ Idem.

Prestatiedoel 6: Tegengaan van draaideurconstructies met ambtenaren.

In de gedragscode wordt voormalig gemeentepersoneel gedurende twee jaar na de ontslagdatum uitgesloten van externe inhuur. Dit verbod geldt indien de oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst.

Het protocol kent dit verbod niet.

Prestatiedoel 7: Aanbesteding dient met optimale marktwerking plaats te vinden en de schijn van belangenverstremgeling dient voorkomen te worden.

In zowel de gedragscode als het protocol wordt verwezen naar de regels van aanbesteding die ook van toepassing zijn op externe inhuur. De aanbestedingsregels zijn in de nota 'inkoop en aanbestedingsbeleid' verder toegelicht. In deze nota wordt het uitgangspunt gehanteerd dat alle opdrachten in een optimale marktwerking worden aanbesteed. Indien de aard en inhoud van de opdracht, de marktsituatie, of bedrijfsmatige of maatschappelijke belangen daartoe aanleiding geven, kan in sommige gevallen worden volstaan met onderhandse of enkelvoudige aanbestedingsvormen. De keuze voor de aanbestedingsprocedure dient te worden gemaakt en gemotiveerd aan de hand van de beginselen van objectiviteit en proportionaliteit. De toepassing van de procedures dient ook in overeenstemming te zijn met de geldende drempelbedragen.

In de nota wordt ook aandacht besteed aan het risico van belangenverstremgeling rondom het inkoop- en aanbestedingsproces, dat wil zeggen belangenverstremgeling in relatie tot het plaatsen van een gemeentelijke opdracht in de markt. Belangenverstremgeling kan zich voordoen wanneer een inschrijvende marktpartij betrokken was, of is, bij de voorbereiding van het project of de aanbesteding of de beoordeling van de inschrijvingen. Belangenverstremgeling kan leiden tot het vervalsen van de mededinging door a) inschrijven met voorkennis en b) manipulatie van de opdracht, de aanbesteding of de gunning. In de nota wordt aangegeven dat het een belangrijke taak van de gemeentelijke inkoper is om bij zijn handelen elke schijn van belangenverstremgeling te vermijden en ervoor zorg te dragen dat alle relevante informatie beschikbaar wordt gesteld aan iedere geïnteresseerde inschrijver. De nota roept op om alert te zijn voor situaties waar sprake is van betrokkenheid van een externe partij bij:

- de voorbereiding;
- het schrijven van de selectieleidraad of het Programma van Eisen;
- de beoordeling van de inschrijvingen.

Doet één van de genoemde situaties zich voor, dan schrijft de nota voor om het organisatieonderdeel en de externe partij, voorafgaand aan het verlenen van een opdracht een belangenbeschermingsplan of een gelijkwaardige overeenkomst op te

laten stellen. De nota beschrijft niet de elementen³⁰ die een dergelijk plan dient te bevatten en ook niet hoe deze vormgegeven dient te worden, daarvoor wordt verwezen naar een jurist.

Prestatiedoelen ter beperking van externe inhuur vergeleken

In tabel 2.1 zijn de prestatiedoelen ter beperking van de externe inhuur uit de gedragscode vergeleken met het protocol.

³⁰ Een Belangenbeschermingsplan kan uit verschillende onderdelen bestaan zoals geheimhoudingsverklaringen, 'Chinese muren', interne gedragscodes, het aanstellen van compliance officers en periodieke controle van de maatregelen door onafhankelijke auditors.

Tabel 2.1 - Prestatiedoelen ter beperking van externe inhuur, onderverdeeld naar gedragscode en protocol.

	Gedragscode	Protocol
1	Inzet van extern personeel vindt pas plaats als alle mogelijkheden om eigen personeel in te zetten zijn uitgeput.	Inzet van extern personeel vindt pas plaats als alle mogelijkheden om eigen personeel in te zetten zijn uitgeput.
2	Soort inhuur en tariefgroep dienen van invloed te zijn op de afweging van nut en noodzaak tot inhuur.	
3	<p>Het maximale uurtarief is € 150,- per uur en/of € 1.200,- per dag</p> <p>De maximale contractwaarde is gelijk aan de Europese aanbestedingsgrens.</p>	<p>Het maximale uurtarief is € 125,- per uur en/of € 1.125,- per dag</p> <p>De maximale contractwaarde is gelijk aan de WNT2-norm € 178.000,-</p> <p>De contractsomvang is maximaal 36 uur.</p> <p>De maximum inhuurtermijn (per functie) is 6 mnd + 6mnd verlenging. Er wordt binnen die periode gezorgd voor verplichte kennisoverdracht, zodat onmisbaarheid van externe personen vermeden wordt.</p>
4	Bij de inhuur van externen wordt daar waar mogelijk verplicht gebruik gemaakt van raamcontracten.	Bij de inhuur van externen wordt daar waar mogelijk verplicht gebruik gemaakt van raamcontracten.
5		Pas na het doorlopen van inhuurprocedure en -registratie wordt er een ICT-account en toegangspas voor een externe medewerker aangemaakt.
6	Draaideurconstructies van ambtenaren wordt zoveel mogelijk tegengegaan.	
7	Aanbesteding dient met optimale marktwerking plaats te vinden en de schijn van belangenverstremgeling dient voorkomen te worden.	Aanbesteding dient met optimale marktwerking plaats te vinden en de schijn van belangenverstremgeling dient voorkomen te worden.

2.3.2 Prestatiedoelen ter verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden

Prestatiedoel 8: De keuze om over te gaan tot inhuur dient een integrale management-verantwoordelijkheid te blijven.

Integraal management is sinds de jaren 80 van de 20e eeuw een veelvuldig toegepast organisatieprincipe binnen het openbaar bestuur. Er zijn overheden die de activiteiten overwegend centraal organiseren en overheden die dit decentraal doen. Integraal management paste goed bij de decentrale manier van werken binnen Amsterdam. Voor de reorganisatie en de wijzigingen in het bestuurlijk stelsel werden gemeentelijke diensten en stadsdelen bestuurd door managers die een grote mate van zelfstandigheid en autonomie kenden. Een integrale manager werd beoordeeld op het bereiken van resultaat binnen zijn vastgesteld budget, binnen een gegeven periode, veelal per begrotingsjaar. Keuzes die hij daarbinnen maakte bij het inzetten van mensen en middelen was zijn vrije ruimte binnen het concept van integraal management. In dat licht was het verklaarbaar dat managers veelal zelfstandig besloten om externe capaciteit in te huren.

Zowel de gedragscode als het protocol gaat in op het begrip integraal manager. Binnen zowel de kaders van de gedragscode als het protocol blijft het de discretionaire bevoegdheid van de individuele manager om externe deskundigheid in te zetten. De manager wordt immers beoordeeld op het bereiken van resultaat binnen zijn vastgestelde (apparaat) budget. Keuzes die hij/zij daarbij maakt bij het inzetten van mensen en middelen, is de ruimte die hij/zij binnen het concept van integraal management heeft, aldus de gedragscode.

Dit uitgangspunt lijkt steeds meer op gespannen voet te komen te staan met de meer centrale uitgangspunten en voorschriften die voor de managers op het gebied van externe inhuur gelden. Een centralere organisatievorm heeft gevolgen voor de mate waarin een integraal manager zich nog verantwoordelijk voelt.

Prestatiedoel 9: Beslissing tot 'dure' inhuur wordt uitsluitend genomen door bevoegde functionaris.

Hoewel in zowel de gedragscode als het protocol bij bepaalde 'dure' inhuur slechts bepaalde functionarissen bevoegd zijn tot het extern inhuren, verschillen de definities van 'dure' inhuur en worden er in het protocol meerdere bevoegde functionarissen aangewezen. In de gedragscode is dat er slechts één.

In de gedragscode wordt aangegeven dat de beslissingsbevoegdheid tot inhuur van *beleidsgevoelige inhuur* (interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatieadvies en beleidsadvies) met een contractwaarde vanaf € 50.000 tot aan de Europese aanbestedingsgrens én inhuur met een uurtarief vanaf € 75 per uur tot aan het maximumuurtarief van € 150 bij de eindverantwoordelijke directeur van de organisatie-eenheid ligt.

Het protocol kent ook een bepaling waarin de beslissingsbevoegdheid tot 'dure' inhuur wordt geregeld. De bepaling wijkt echter wel af van die in de gedragscode: "inhuur die een contractwaarde van meer dan € 50.000 beslaat, kan alleen door een RVE-manager, stadsdeelsecretaris, of een directeur B&O worden aangegaan".

Prestatiedoel 10: Inhuurcontracten die gestelde maxima overstijgen dienen goedgekeurd te zijn door het college van B en W.

Volgens zowel de gedragscode als het protocol dienen contracten externe inhuur die boven de vastgesteld drempels (maximumtarieven, -uren en -contractwaarden) uitkomen (ook tijdens de looptijd van het contract, o.a. vanwege verlenging), vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college voorgelegd te worden.

Prestatiedoel 11: Alle inhuur verloopt via P&O.

Zowel de gedragscode als het protocol verplichten de inschakeling van P&O bij het proces van inhuur van externe medewerkers.³¹

In de gedragscode wordt aangegeven dat alle aanvragen voor externe vacaturevervulling eerst nog via het Concern Management Team (CMT) dienen te lopen.³² Pas als het CMT toestemming geeft tot externe inhuur wordt via raamovereenkomsten of, als deze niet bestaan voor het bewuste inhuursegment, via de site Externe Inhuur ingehuurd. De uitvoerende werkzaamheden van de site Externe Inhuur worden door P&O uitgevoerd en het gebruik van de site Externe Inhuur is verplicht voor alle organisatieonderdelen.

Volgens het protocol dienen managers al hun capacitaire vragen aan het vacatureloket van de lead buyer Personeel te stellen. Het vacatureloket zorgt dat er wordt getoetst of er interne capaciteit beschikbaar is en zorgt ook dat mobiliteitskandidaten (boventalligen) worden gematcht op de vacature. Tegelijkertijd worden (interne) organisatieonderdelen die interne flexibele capaciteit hebben in staat gesteld een voorstel te doen als dit in hun veld van expertise ligt. Pas nadat is vastgesteld dat er intern geen oplossing is, wordt een capacitaire vraag aan de markt gesteld, via de site Externe Inhuur. Het direct door managers aangaan van een inhuurovereenkomst zonder inschakeling van het Vacatureloket en de rve P&O is niet toegestaan.

³¹ Alle P&O-ers van de gemeente Amsterdam vallen onder de rve Personeel en Organisatieadvies (rve PO). De rve PO vervult ook de taak van lead buyer Personeel. Het team Vacatureloket, Inkoop en Inhuur verzorgt ondermeer meer het mobiliteitscentrum, het vacatureloket en de site Externe Inhuur. Wanneer in het rapport wordt gesproken over de (activiteiten van de) rve PO dan bedoelen we de (activiteiten van de) lead buyer Personeel.

³² Een verplichting die ook in het flankerend personeelsbeleid is opgenomen (pag. 10) en op de intranetsite site Externe Inhuur <http://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/bedrijfsvoering/inkoop-aanbesteden/inkoop-personele/externe-inhuur/>.

Prestatiedoel 12: Inzet van externen wordt altijd beargumenteerd, gemotiveerd en geregistreerd door de manager.

In zowel de gedragscode als het protocol wordt aangegeven dat alle aanvragen en daadwerkelijke inhuur door de verantwoordelijke manager worden beargumenteerd, gemotiveerd en geregistreerd. Het protocol gaat echter niet in op de wijze waarop dit plaats dient te vinden en welke elementen onderdeel uit dienen te maken van het 'managersdossier'. Dat gebeurt in de gedragscode wel. In de gedragscode wordt namelijk voorgeschreven dat archivering volgens de geldende inkoop- en aanbestedingsregels dient plaats te vinden. In de checklist bij de gedragscode wordt daarnaast aangegeven dat het noodzakelijk is een dossier te vormen voor het gehele inkooptraject en worden een aantal dossieronderdelen voorgeschreven. De inhuurdocumentatie dient volgens de checklist de volgende zaken te bevatten:³³

- eerste probleemformulering;
- motivering voor externe uitvoering;
- pakket van eisen;
- opdrachtformulering;
- OR-advies;
- namen van de bureaus die voor offerte zijn uitgenodigd;
- de offerte die heeft geleid tot de opdracht en de namen van de uitvoerder(s);
- rapportages;
- evaluatieresultaten.

Prestatiedoel 13: Voor inhuur beschikbaar budget en de administratieve en financiële verwerking wordt door rve Fin en P-Control gecontroleerd en geregistreerd.

Het protocol schrijft voor dat bij elke aanvraag van inhuur er door de verantwoordelijke manager wordt aangegeven dat er budget is en op welke manier de inhuur administratief en financieel wordt vastgelegd. Dit wordt door rve Fin en P-control geregistreerd en gecontroleerd.

De gedragscode bevat dit voorschrift niet.

Prestatiedoel 14: Alle gesloten inhuurcontracten worden door de rve P&O beheerd en geregistreerd in een centraal overeenkomstenregister.

In het protocol wordt aangegeven dat alle gesloten inhuurcontracten door de rve P&O worden beheerd en geregistreerd in een overeenkomstenregister. Tevens wordt in het protocol aangegeven dat de rve P&O ook bijhoudt wanneer een contract afloopt en informeert daar de manager over.

De gedragscode kent deze of een soortgelijke bepaling niet.

³³ Checklist (gedragscode externe inhuur 2013), pagina 12.

Prestatiedoel 15:

De wethouder P&O dient stelstelverantwoordelijke voor het beleid, de sturing en control te zijn en rapporteert daarover aan de gemeenteraad.

De vakwethouders en de burgemeester dienen verantwoordelijk te zijn voor de uitgaven aan inhuur binnen hun portefeuille en rapporteren daarover aan de gemeenteraad.

In zowel de gedragscode als het protocol komen de hier bovenstaande prestatiedoelen voor. Er wordt echter niet aangegeven in welke vorm er gerapporteerd wordt, waarover gerapporteerd wordt en met welke frequentie.

Prestatiedoel 16: Op het ambtelijk concernniveau dient de gemeentesecretaris, als algemeen directeur, eindverantwoordelijk te zijn voor de begroting en realisatie van externe inhuur.

Op de rol en verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris op het gebied van externe inhuur wordt in het protocol niet ingegaan.

Prestatiedoelen ter verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden vergeleken

In tabel 2.2 zijn de prestatiedoelen ter verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden uit de gedragscode vergeleken met het protocol.

Tabel 2.2 - Prestatiedoelen ter verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden, onderverdeeld naar gedragscode en protocol.

	Gedragscode	Protocol
8	De keuze om over te gaan tot inhuur dient een integrale management-verantwoordelijkheid te blijven	De keuze om over te gaan tot inhuur dient een integrale management-verantwoordelijkheid te blijven
9	Beslissing tot 'dure' inhuur wordt uitsluitend genomen door bevoegde functionaris.	Beslissing tot 'dure' inhuur wordt uitsluitend genomen door bevoegde functionaris(sen).
10	Inhuurcontracten die gestelde maxima overstijgen dienen goedgekeurd te zijn door het College van B&W.	Inhuurcontracten die gestelde maxima overstijgen dienen goedgekeurd te zijn door het College van B&W.
11	Alle inhuur verloopt via P&O	Alle inhuur verloopt via P&O
12	Inzet van externen wordt altijd beargumenteerd, gemotiveerd en geregistreerd door de manager.	Inzet van externen wordt altijd beargumenteerd, gemotiveerd en geregistreerd door de manager.

Gedragcode	Protocol
13	Voor inhuur beschikbaar budget en de administratieve en financiële verwerking wordt door rve Fin en P-Control gecontroleerd en geregistreerd.
14	Alle gesloten inhuurcontracten worden door de rve P&O beheerd en geregistreerd in een centraal overeenkomstenregister.
15	<p>De wethouder P&O dient stelstelverantwoordelijke voor het beleid, de sturing en control te zijn en rapporteert daarover aan de gemeenteraad.</p> <p>De vakwethouders en de burgemeester dienen verantwoordelijk te zijn voor de uitgaven aan inhuur binnen hun portefeuille en rapporteren daarover aan de gemeenteraad.</p>
16	Op het ambtelijk concernniveau dient de gemeentesecretaris, als algemeen directeur, eindverantwoordelijk te zijn voor de begroting en realisatie van externe inhuur.

2.3.3 Prestatiedoelen om transparanter te verantwoorden

Prestatiedoel 17: Er dient een heldere definitie van externe inhuur gebruikt te worden en er dient een duidelijk onderscheid te zijn aangebracht tussen externe inhuur en uitbesteding.

In zowel de gedragscode als het protocol wordt er een definitie van externe inhuur gegeven en wordt het verschil met uitbesteding aangegeven. De definities verschillen echter van elkaar en ook het begrip uitbesteding wordt op verschillende wijze toegelicht.

In de gedragscode wordt een definitie van externe inhuur gebruikt die al bij de eerste versie van de gedragscode in 2008 door het college was vastgesteld:

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

Van de term uitbesteding wordt in de gedragscode geen definitie gegeven. In plaats daarvan wordt het verschil tussen externe inhuur en uitbesteding toegelicht. Volgens de gedragscode wordt bij uitbesteding een product opgeleverd waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij inhuur van externen is wel sprake van directe sturing van de opdrachtgever op de inzet van en uitvoering door de externe. Met andere woorden komt het gevraagde product of dienstverlening tot stand onder aansturing van de opdrachtgever (externe inhuur) of levert de externe partij een kant-en-klaar product of dienst op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties (uitbesteding)?

In het protocol wordt zowel van het begrip externe inhuur als uitbesteding een definitie gegeven:

Externe inhuur is het door marktpartijen beschikbaar stellen van capaciteit in de vorm van uren. Deze mensen zetten zich in voor realisatie onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente.

Uitbesteding is het verstrekken van een opdracht waarin de gemeente aangeeft welke product, dienst of resultaat zij wil, waarbij de partij die de opdracht uit gaat voeren zelf verantwoordelijk is voor de manier waarop zij de taak uitvoert en op basis van de specificaties het resultaat realiseert

Externe inhuur is een containerbegrip. Het begrip dekt een veelvoud van activiteiten en werkzaamheden die niet door ambtenaren in vaste dienst worden uitgevoerd. Omdat het om een containerbegrip gaat is omvang en inzet vaak onduidelijk. Vaak wordt in eerste instantie gedacht aan externe, betaalde adviseurs en managers op het vlak van organisatie, automatisering en communicatie. Echter ook uitzendkrachten die op administratieve klussen worden ingezet bij vervanging wegens ziekte of bij piekbelasting dienen tot het begrip externe inhuur te worden gerekend. Ter voorkoming van misverstanden moet tevens duidelijk zijn dat externe inhuur niet hetzelfde is als uitbesteding van werkzaamheden, of het verstrekken van subsidies. Bij het laten ontwikkelen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, incl. ICT, waaronder wegen, netwerken, hard- en software, die onder aansturing van de opdrachtnemer plaats vinden, is geen sprake van externe inhuur. Als de gemeente echter besluit om zelf een infrastructuur aan te leggen (zoals bijvoorbeeld ICT-Centraal en de aanleg van de Noord-Zuid lijn) en daarvoor externen inhuurt, die onder aansturing van gemeenteambtenaren werk verrichten, dan dient dit wel als externe inhuur te worden bestempeld.

Opvallend is dat de definities van externe inhuur in de gedragscode en het protocol niet eenduidig zijn. Zo wordt in de gedragscode gesproken van 'een private organisatie met winstoogmerk' terwijl in het protocol gesproken wordt over 'een marktpartij'. Daarnaast wordt in de definitie van de gedragscode het ontbreken van een 'arbeidsovereenkomst c.q. aanstelling' centraal gesteld maar wordt in het protocol benadrukt dat het gaat om 'inzet voor realisatie onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente'. De inzet van ZZP'ers lijkt hiermee wel binnen de definitie

uit de gedragscode maar niet binnen de definitie uit het protocol te passen. Het ontbreken van eenduidigheid maakt dat meer dan één uitleg mogelijk is en brengt daarmee een groot risico met zich mee. Niet de gemeenschappelijke maar een eigen visie en interpretatie wordt dan doorslaggevend bij het wel of niet bestempelen van de inzet van menskracht als externe inhuur. Hierdoor kunnen afwijkingen tussen verschillende organisatieonderdelen ontstaan. Zo worden ingehuurde projectmanagers bij een bepaald onderdeel wel als externe inhuur opgevoerd terwijl bij een ander onderdeel men van mening is dat er sprake is van uitbesteding. De ruimte voor interpretatie, en als gevolg daarvan de verschillende wijze waarop externe inhuur (financieel) wordt verwerkt, leidt tot grote twijfels over de betrouwbaarheid van de verantwoording over externe inhuur.

Prestatiedoel 18: Er dient op reguliere basis over externe inhuur te worden gerapporteerd.

In de gedragscode en het protocol wordt op verschillende wijze aandacht besteed aan de reguliere verantwoording over externe inhuur.

In de gedragscode wordt aangegeven dat de reguliere verantwoording aan de gemeenteraad over de resultaten van het beleid in het kader van de P&C-cyclus plaatsvindt bij de begroting, 4-maandsrapportage, de 8-maandsrapportage en de jaarrekening.

In het protocol wordt aangegeven dat de afdeling DMC P-control in de reeds gebruikelijke cyclus aan managers, GMT, de Medezeggenschap, het college en de gemeenteraad rapporteert over de omvang en aard van de externe inhuur.

Prestatiedoel 19: De financiële registratie van externe inhuur dient op uniforme wijze plaats te vinden zodat vergelijking tussen en analyse van de verschillende inhuursoorten mogelijk is.

Bij prestatiedoel 2 hebben we aangegeven dat de gedragscode de onderverdeling van het Rijk naar soorten inhuur volgt. Een onderverdeling die eenduidigheid en vermindering van administratieve lasten nastreeft. In de gedragscode wordt de in tabel 2.3 opgenomen onderverdeling gehanteerd. Ter volledigheid staat in de laatste kolom de kostensoort waaronder de specifieke inhuursoort in de financiële administratie van Amsterdam wordt verwerkt.

Tabel 2.3 - Indeling van externe inhuur in beleidscategorieën

Beleids categorie	Omschrijving	Soorten	ARS kstsr
<i>Beleidsgevoelige inhuur</i>	Inzet van externe adviseurs in het primaire (beleids)proces. Het gaat hier om externe inhuur die politiek en beleidsmatig gezien meest gevoelig ligt.	Interim-(project)management Organisatie- en formatieadvies Beleidsadvies Communicatieadvies	4303 4304 4305 4306
<i>(beleids)ondersteunende inhuur</i>	Ondersteuning bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen. Deze is inhuur is niet beleidsgevoelig. Het betreft specialistisch en vakmatige kennis die de gemeente Amsterdam wel grotendeels, maar redelijkerwijs niet volledig in huis wil hebben.	Juridisch personeel Advies over automatiseringsvraagstukken Advies over accountancy, financiën en administratieve organisatie	4307 4309 4308
<i>Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering</i>	Inhuur als gevolg van piekwerkzaamheden, vraagfluctuaties, of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere werkprocessen.	Uitzendkrachten, zowel op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden.	4302 ³⁴

In het protocol wordt geen aandacht besteed aan het onderwerp eenduidige financiële registratie.

Prestatiedoelen om transparanter te verantwoorden, vergeleken

In tabel 2.4 zijn de prestatiedoelen om transparanter de verantwoordende uit de gedragscode vergeleken met het protocol.

³⁴ Per 1 juli 2015 wordt de kostensoort 4312 *Inhuur op (vacature) ruimte* toegevoegd aan de categorie inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering. Vanaf dat moment dienen 4302 en 4312 samen te worden genomen.

Tabel 2.4 - Prestatiedoelen om transparanter te verantwoorden, onderverdeeld naar gedragscode en protocol.

	Gedragscode	Protocol
17	Er dient een heldere definitie van externe inhuur gebruikt te worden en er dient een duidelijk onderscheid te zijn aangebracht tussen externe inhuur en uitbesteding.	Er dient een heldere definitie van externe inhuur gebruikt te worden en er dient een duidelijk onderscheid te zijn aangebracht tussen externe inhuur en uitbesteding.
18	De reguliere verantwoording aan de gemeenteraad over de resultaten van het beleid in het kader van de P&C-cyclus dient plaats te vinden bij de begroting, 4-maandsrapportage, de 8-maandsrapportage en de jaarrekening.	DMC P-control rapporteert in de reeds gebruikelijke cyclus aan managers, GMT, de Medezeggenschap, het college en de gemeenteraad over de omvang en aard van inhuur.
19	Uniforme wijze van registreren en vergelijken van soorten externe inhuur. 8 soorten inhuur onderverdeeld in drie categorieën beleidsgevoelig, beleidsondersteunend en ondersteuning bedrijfsvoering.	

2.3.4 Prestatiedoelen die bijdragen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam

Prestatiedoel 20: MKB-bedrijven uit de Metropool regio Amsterdam dienen meer kans te maken. Er dient zo veel mogelijk duurzaam te worden ingehuurd met zo veel mogelijk Social Return.

In de gedragscode en het protocol wordt aangegeven dat er ook andere beleids-terreinen van toepassing zijn op het geheel van de Amsterdamse inhuurkaders. Beide documenten verwijzen daarvoor naar het gemeentelijk personeelsbeleid en aanbestedingsbeleid. De gedragscode geeft ook aan dat het inkoopbeleid van toepassing is op de inhuur van externe medewerkers. In het protocol wordt het inkoopbeleid echter niet als element van de inhuurkaders genoemd. Dit is opmerkelijk aangezien juist het inkoopbeleid uitgebreid ingaat op de wens van de gemeente om zoveel mogelijk haar maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken bij het inkoopproces en inhuur dat in wezen een specifieke vorm van inkoop is.

De nota 'Inkoop en Aanbestedingsbeleid' van de gemeente Amsterdam bestaat uit twee delen. Het eerste deel beschrijft de doelstellingen en schetst het beleidskader alsmede de achtergronden die bij het bepalen en realiseren van dit gemeentelijke

kader van belang zijn. Dit deel is primair geschreven voor de managers maar wordt ook extern gepubliceerd zodat 'de markt' geïnformeerd wordt over de Amsterdamse beleidsdoelstellingen en manier van inkopen. Het tweede deel van de nota is uitsluitend voor intern gebruik. Het betreft een praktische uitwerking van het in het eerste deel beschreven inkoopbeleid. Beide delen zijn van toepassing op en verplichtend voor alle gemeentelijke organisatieonderdelen. In de inkoopnota wordt de volgende missie verwoord:

De Amsterdamse inkoopfunctie ondersteunt het bestuur en de gemeentelijke organisatieonderdelen om hun strategische doelen te bereiken door op de leveranciersmarkt maatschappelijke toegevoegde waarde tegen de meest optimale voorwaarden te realiseren en daardoor meer te kunnen doen met het geld van de burger.

De doelstelling behelst meer dan uitsluitend 'het inkopen tegen een zo laag mogelijke prijs'. Het element maatschappelijk toegevoegde waarde brengt met zich mee dat bij het inkopen door de gemeente Amsterdam ook rekening dient te worden gehouden met zaken die soms de looptijd van de overeenkomst ver overstijgen of die van meer algemeen belang zijn. Wat de maatschappelijk toegevoegde waarde is, wordt gevoed door collegebesluiten en de wensen van de gemeenteraad. Het gevolg is dat ook andere gerelateerde beleidsdoelstellingen betrokken worden bij de verschillende afwegingen die in een inkooptraject dienen plaats te vinden. In de nota worden enkele voorbeelden gegeven van de beleidsterreinen en -doelstellingen die hier van invloed op zijn. Eén van deze voorbeelden is de extra aandacht die Amsterdam wil geven aan regionale- en MKB-bedrijven bij meervoudige onderhandse aanbestedingen. Het uitgangspunt dat daarbij gehanteerd wordt, is dat minimaal drie bedrijven gevraagd worden om een offerte uit te brengen, waarvan twee uit de Metropoolregio Amsterdam dienen te komen en twee MKB-bedrijven dienen te zijn. Een ander voorbeeld is het Amsterdamse Duurzaamheidsbeleid dat op 11 maart 2015 door de gemeenteraad is vastgesteld en die de gemeente door wil laten werken in haar eigen inkoopbeleid. Ten slotte heeft de gemeente Amsterdam de sociale doelstelling om een investering door de gemeente naast het 'gewone' rendement ook een concrete sociale winst (return) op te laten leveren. Social Return is bedoeld als steuntje in de rug van mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt, of op een andere manier iets te betekenen voor kwetsbare Amsterdammers. Voor de toepassing van de duurzaamheids- en Social Return-doelstellingen in de fasen van het inkoop- of aanbestedingstraject zijn leidraden opgesteld.

De wens om maatschappelijk toegevoegde waarde te creëren in het inkoopproces is begrijpelijk vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de gemeente heeft, maar maakt de doelstelling die de gemeente Amsterdam met haar inkoopbeleid nastreeft wel breed en divers. Het gevolg hiervan is dat er steeds afwegingen dienen plaats te vinden op het snijvlak tussen eigen organisatie en het maatschappelijk verkeer, de leveranciers van arbeid, diensten en producten waar de gemeente zaken mee doet. In vrijwel alle inkoop- en aanbestedingstrajecten moet op meerdere terreinen gezocht worden naar een optimum tussen een veelheid van soms

tegenstrijdige belangen die in eisen, wensen en mogelijkheden moeten worden vertaald, zoals³⁵:

- korte termijn budgetten versus lange termijn kosten (inkoopprijs versus total cost of ownership);
- afweging van verschillende beleidsdoelstellingen (bijv. prijs op korte termijn versus duurzaam inkopen met effect op langere termijn);
- stimuleren van lokaal ondernemerschap en MKB-gericht inkopen versus het non-discriminatie beginsel;
- tijdsdruk/slagvaardigheid versus zorgvuldigheid;
- onafhankelijkheid versus plezierige omgang met relaties/leveranciers;
- aspiratieniveau versus professioneel opdrachtgeverschap;
- innovatie met risico versus beproefde techniek met beperking.

Prestatiedoelen die bijdragen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam, vergeleken

In tabel 2.5 zijn de prestatiedoelen die bijdragen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam vergeleken met het protocol.

Tabel 2.5 - Prestatiedoelen die bijdragen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam, onderverdeeld naar gedragscode en protocol.

Gedragscode		Protocol
20	MKB-bedrijven uit de Metropool regio Amsterdam dienen meer kans te maken. Er dient zo veel mogelijk duurzaam te worden ingekocht/ingehuurd en zo veel mogelijk Social Return.	

2.3.5 Beleidsdoelen en effectiviteit van het inhuurbeleid

In 2.4 werd al aangegeven dat de gedragscode en het protocol 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 wel benodigd is maar niet binnen de gemeente voorhanden is. De documenten bevatten veel voorschriften en instructies waar we 20 prestatiedoelen uit hebben kunnen afleiden. Maar de gedragscode en protocol bevatten meer dan uitsluitend regels over hoe te handelen in de praktijksituaties die zich voor kunnen doen. Er is ook informatie opgenomen waaruit we verschillende beleidsdoelen hebben kunnen afleiden. Deze afgeleide beleidsdoelen hebben we, onderverdeeld naar vindplaats (gedragscode of protocol), in tabel 2.6 weergegeven.

³⁵ Nota 'Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam', versie 1 juli 2016.

Tabel 2.6 - Afgeleide beleidsdoelen, onderverdeeld naar gedragscode en protocol.

Gedragscode	Protocol
Een optimale (rechtmatige, effectieve en efficiënte) inzet van gemeenschaps-gelden en zo maatschappelijk verantwoord mogelijk.	Een optimale inzet van eigen personeel.
Een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van de externe inhuur en meer transparantie ten aanzien van de afwegingen en besluitvorming.	Een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van de medewerkers van de gemeente Amsterdam.
Externe inhuur dient op een verantwoorde en terughoudende wijze plaats te vinden. Bij de inhuur van externen vindt een juiste afweging over nut en noodzaak plaats.	De externe inhuur dient in omvang in tijd en tarief te worden beperkt.

In tegenstelling tot de prestatiedoelen die in de gedragscode en het protocol op punten van elkaar verschillen, komen ze op het gebied van de beleidsdoelen voor het overgrote deel overeen. Beleidsdoelen die enerzijds het zo effectief en efficiënt mogelijk omgaan met middelen (kostenbeheersing) en anderzijds het zo flexibel en zo veel mogelijk gebruik maken van eigen personeel nastreven. Het gemeenschappelijke (centrale) beleidsdoel dat daaruit afgeleid kan worden:

Een zodanige externe inhuur dat de gemeentelijke organisatie doeltreffend en doelmatig (en maatschappelijk verantwoord) haar taken vervuld.

Echter, tussen beide elementen (kostenbeheersing en flexibele inzet van eigen personeel) bestaat een zeker spanningsveld omdat niet altijd een gemeenschappelijk optimaal resultaat behaald kan worden. Het opvullen van capaciteit door een eigen medewerker na intensieve omscholing zal veelal op de korte en middellange termijn tot hogere kosten leiden dan het beperkt op maat inhuren van een expert van buiten. Toch kan dit 'offer' in het kader van flexibilisering van de eigen medewerkers op de langere termijn zeer de moeite waard zijn. Een dergelijke situatie vraagt om een keuze tussen beide groepen maar kan op basis van de gedragscode en het protocol niet op eenduidig wijze worden gemaakt. Het huidige afwegingskader is daarmee onderhevig aan individuele voorkeuren. Er zijn wel accentverschillen tussen de gedragscode en het protocol zichtbaar. Zo is een van de beleidsdoelen van de gedragscode: een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van de externe inhuur en meer transparantie ten aanzien van de afwegingen en besluitvorming. In de gedragscode wordt op dat gebied duidelijk een relatie gelegd met het inkoopbeleid dat tot doel heeft een zo optimaal mogelijke (rechtmatige, effectieve en efficiënte en maatschappelijk verantwoord) inzet van gemeenschaps-gelden te realiseren. Het

protocol daarentegen stelt de inzet van eigen personeel voorop en lijkt sterker verbonden met het flankerend personeelsbeleid waar een optimale (effectieve en efficiënte) inzet van het eigen personeel centraal staat en in mindere mate met de inkoopkaders. In het protocol wordt ook uitsluitend verwezen naar aanbestedingskaders en niet naar inkoopkaders. Een ander accentverschil is terug te vinden in het doel om de omvang van de externe inhuur te beperken c.q. terug te dringen. Daar waar het protocol door meer en lagere maxima duidelijk een beperking nastreeft, stelt de gedragscode een verantwoorde en terughoudende wijze van inhuur centraal. In de gedragscode wordt meer belang gehecht aan een juiste afweging van nut en noodzaak dan het beperken van externe inhuur als doel op zich.

De (accent)verschillen hebben directe invloed op de toepasbaarheid van het afwegingskader en de mate waarin deze bij kan dragen aan het centrale beleidsdoel. Dit laatste hangt af van de visie van het gemeentebestuur op een aantal belangrijke vraagstukken die 'kleuring' geven aan het centrale beleidsdoel. Het gaat hierbij om vraagstukken zoals:

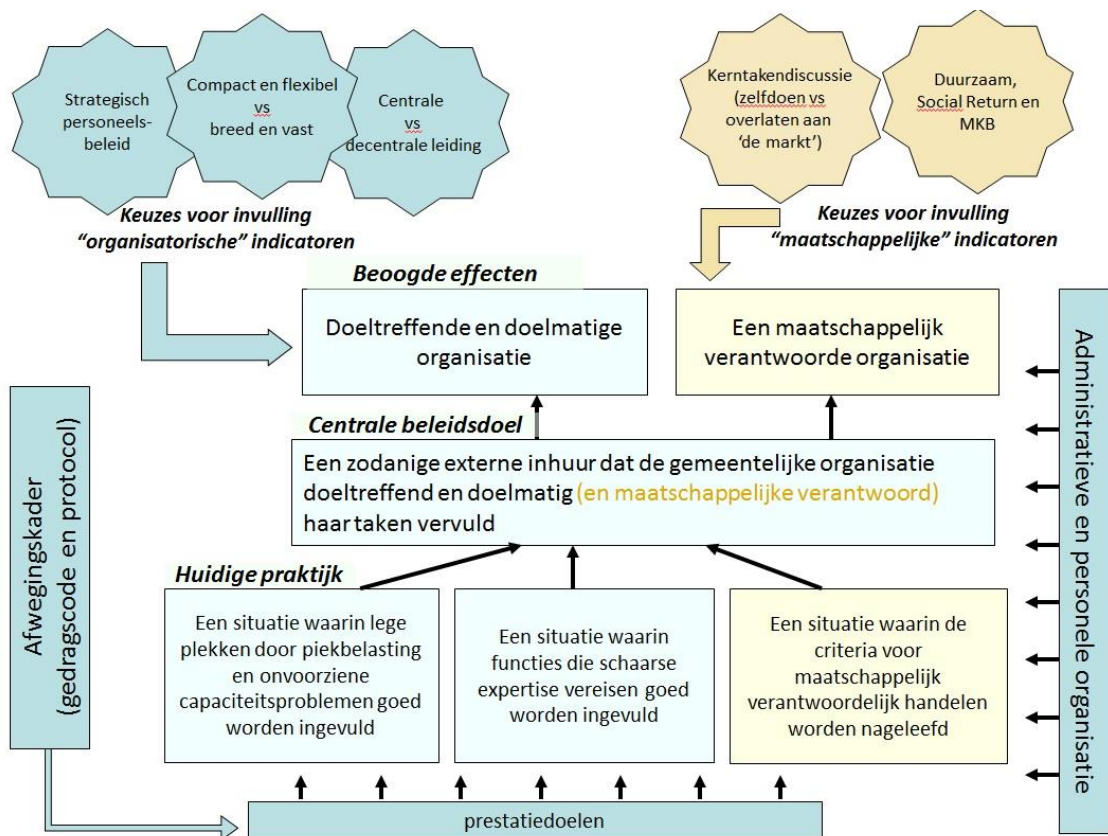
- Wat is de gewenste personeelsomvang en –samenstelling?
- Wil de gemeente een relatief compacte en flexibele organisatie zijn of wil zij juist een brede en vaste organisatie zijn?
- Dient de gemeente centraal en/of op onderdelen decentraal aangestuurd worden, en welke rol heeft de integraal manager hierin?
- Welke taken wil de gemeente zelf blijven uitoefenen en welke kunnen worden overgelaten aan de markt?
- Welk gewicht krijgen de aspecten duurzaamheid, social return en MKB-gunning in het inhuurvraagstuk?

Zonder duidelijk geëxpliciteerde uitgangspunten (en daarvan afgeleide normen) op bovenstaande punten kan het afwegingskader niet adequaat bijdragen aan het centrale beleidsdoel: een doeltreffende en doelmatige organisatie die op maatschappelijke verantwoorde wijze haar taken vervuld. De keuze voor de ene of de andere vorm van inzet van personeel dient namelijk rekening te houden met deze uitgangspunten. Alleen dan kan er op basis van een weloverwogen strategie worden besloten. Zolang deze voorkeuren niet duidelijk worden gecommuniceerd, schrijven de gedragscode en het protocol weliswaar een bepaald gedrag voor maar door de keuzemogelijkheden bij de afweging blijft de kans groot dat uitsluitend de wensen van een individu, bijvoorbeeld de integraal manager, de keuze voor een vorm van personele inzet bepalen.

De effectiviteit van het beleid is niet alleen afhankelijk van de mate van 'verbondenheid' tussen de strategische uitgangspunten van het gemeentebestuur en het afwegingskader. Het is in belangrijke mate ook afhankelijk van de (on)mogelijkheden die de administratieve en personele organisatie kent. Denk hierbij onder meer aan het prestatiedoel om extern personeel pas in te zetten als alle mogelijkheden om eigen personeel in te zetten zijn uitgeput (1.3.1). Hoe effectief kan men hierin worden als er geen adequaat functionerende expertisepools bestaan en niet goed is na te gaan

welke specifieke kennis en expertise aanwezig is bij het eigen personeel in (algemene) dienst, bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat de systemen hier niet goed op te bevragen zijn? Het strikt uitvoeren van het beleid zegt daarmee nog niets over de mate van effectiviteit. Dat geldt ook voor de administratieve organisatie rondom inhuur. Als bijvoorbeeld de verplichtingenadministratie en de crediteurenadministratie rondom inhuur door verschillende afdelingen worden gevoerd en de financiële registratie in verschillende softwarepakketten plaatsvindt, is zonder (extracomptabele) aanpassingen en bestandskoppelingen de doelmatigheid van het gevoerde beleid niet vast te stellen. Een afwegingskader voor personele inzet kan niet 'van boven' worden opgelegd maar dient, wil het effectief kunnen zijn, gebouwd te worden op de organisatie die haar wil toepassen. In figuur 2.2 hebben we de verschillende elementen weergegeven die van invloed zijn op de mate van effectiviteit van het inhuurbeleid.

Figuur 2.2 – Elementen die van invloed zijn op de mate van effectiviteit van het inhuurbeleid



2.4 Onduidelijkheid over de status van de gedragscode en het protocol leidt tot verwarring

Vanaf 2014 zijn er verschillende ontwikkelingen die voor het college de noodzaak tot aanpassing van de inhuurregels met zich meebrengen.³⁶ Zo wordt er in juni 2014 een coalitieakkoord vastgesteld waarin het uitgangspunt is opgenomen dat externe inhuur zich dient te beperken tot een periode van maximaal 6 maanden met 6 maanden verlenging en een maximale inhuur van 36 uur per week. In september 2014 stelt het college, in het kader van de gemeentelijke reorganisatie, een fijn-structuur van de nieuwe organisatie vast. Als randvoorwaarde bij de overeenstemming over deze fijn-structuur wordt tussen de Centrale Ondernemingsraad (COR) en het college afgesproken om tot verdere regulering van de inhuur van externen te komen en afspraken hierover samen vast te leggen. Ten slotte wordt het onderwerp externe inhuur in 2014 en 2015 meerdere malen besproken in commissie- en raadsvergaderingen.³⁷ De behandeling van het onderwerp leidt op 26 november 2014 tot een initiatiefvoorstel 'Beperking topsalaris externe inhuur' die door het raadslid D. Boutkan (PvdA) wordt ingediend en in de gemeenteraadsvergadering van 22 april 2015 wordt aangenomen. In het initiatiefvoorstel wordt verzocht om het uurtarief te maximeren op € 125 per uur en het bezoldigingsmaximum dat in de nieuwe WNT is opgenomen (€ 178.000), ook te laten gelden voor extern ingehuurde medewerkers en de gedragscode hierop aan te passen.³⁸ Het college neemt deze maxima over, past niet de gedragscode aan, maar stelt in plaats daarvan een nieuw document op: het *protocol externe inhuur*. In de collegevoordracht wordt in de toelichting aangegeven dat het protocol de bestaande en nieuwe inhuurregels samenvat en zo een overzicht aan managers geeft van welke set van voorwaarden geldt om tot inhuur over te gaan.

Onduidelijk is wat dit betekent voor de gedragscode. Blijft deze bestaan en heeft het protocol tot doel om bepaalde zaken, zoals maximumtarieven, aan te passen aan en nieuwe normen toe te voegen aan het geheel van inhuurkaders dat door de gedragscode én het protocol wordt gevormd? Of komt het protocol in de plaats van de gedragscode en vervalt laatstgenoemde? In verschillende (beleids)documenten³⁹ van latere datum lijken de gedragscode en het protocol naast elkaar te bestaan maar of dit ook in lijn met het collegebesluit is, blijft onduidelijk. Dat geldt ook voor de reden waarom het college kiest voor een afwijkende handelswijze bij het aanpassen van inhuurregels. Eerdere aanpassingen werden allemaal doorgevoerd in de gedragscode 2008, 2010 en 2013.

³⁶ Voordracht voor de collegevergadering van 30 juni 2015.

³⁷ Raadscommissie FIN op 25 september 2014 en 20 november 2014 en de raadsvergadering van 22 april 2015.

³⁸ Op 1 januari 2015 wordt de Wet Normering Topinkomens vervangen door een nieuwe variant van de wet: WNT2. Net is al bij de WNT worden de salarissen voor topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector begrensd op het niveau van een ministersalaris. Vanaf 1 januari 2015 is dat € 178.000.

³⁹ Op pagina 24 van de nota Inkoop en Aanbestedingsbeleid 2016 blijkt dat het college de gedragscode 2013 heeft vastgesteld en ook het protocol 2015. Op pagina 2 van de bestuursopdracht flexibele inzet medewerkers en externe inhuur wordt aangegeven dat sinds 30-6-2015 er een gedragscode en een protocol is.

De verwarring die bestaat over de status van de gedragscode en het protocol compliceert ook onze beoordeling van de prestatiedoelen. Bij sommige prestatiedoelen kan op basis van het posteriorbeginsel⁴⁰ worden aangenomen dat nieuwe normen in het protocol, zoals de tarieven in prestatiedoel 3, in plaats komen van die uit de gedragscode. Bij andere prestatiedoelen, zoals bij de definitie van externe inhuur in prestatiedoel 17, is er sprake van een aanzienlijk verschil en is onduidelijk welke versie prevaleert. Daarnaast valt op dat door de organisatorische en bestuurlijke veranderingen bepaalde prestatiedoelen uit de gedragscode verouderd zijn en niet meer aansluiten bij de huidige situatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor prestatiedoel 6 waarin gesteld is dat er een verbod geldt voor de inhuur van oud-medewerkers van een gemeentelijke dienst. De ambtenaren van de gemeente Amsterdam hebben sinds 1 januari 2013 een dienstbetrekking in 'algemene dienst'. Het is onduidelijk wat voor invloed dit heeft op het betreffende prestatiedoel.

2.5 Conclusie

Al vroeg in ons onderzoek constateerden we dat het integrale inhuurbeleid van de gemeente Amsterdam inhoudelijk niet in een afzonderlijke beleidsnota beschreven is. De gemeente hanteert weliswaar een afwegingskader in de vorm van een gedragscode en een protocol voor de situaties waarin lege plekken in de organisatie ontstaan als gevolg van piekwerkzaamheden, onvoorziene capaciteitsproblemen en schaarste van expertise waar de gemeente niet zelf over beschikt, maar ook na analyse van dit afwegingskader en het afleiden van de beleidsdoelen die hierin aan de orde komen, kan nog steeds niet van een centraal en samenhangend beleid worden gesproken. Daarvoor ontbreken er teveel cruciale onderdelen en zijn de beleidsdocumenten, die wel zijn vastgesteld, niet met elkaar in evenwicht. Het Amsterdamse inhuurbeleid vertoont hiaten en is in disbalans.

2.5.1 Ontbrekende elementen

Een van de belangrijkste onderdelen die in het inhuurbeleid ontbreken, zijn de in 2.4.5 genoemde 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. Deze boven in figuur 2.2 weergegeven elementen vormen het startpunt van beleidsontwikkeling. Zonder deze geëxpliciteerde uitgangspunten en randvoorwaarden en kennis over de (on)mogelijkheden die de administratieve en personele organisatie biedt, kan er geen (of slechts ten dele) effectief beleid zijn.

Een ander beleidselement dat ontbreekt, zijn de meetbare doelstellingen waarmee de resultaten van het gevoerde beleid zichtbaar kunnen worden gemaakt. Aan de hand van onze reconstructie hebben we verschillende prestatie- en beleidsdoelen kunnen afleiden. Prestatiedoelen hebben over het algemeen het karakter van een voorschrift. Daarbij kan vaak nog op relatief eenvoudige wijze worden vastgesteld hoe vaak

⁴⁰ Lex posterior derogat legi priori/ anteriori. Dit houdt in dat jongere wetten vóór oudere wetten gaan.

volgens het voorschrift is gehandeld. Maar bij de beleidsdoelen die zowel gericht zijn op het effectief en efficiënt omgaan met middelen (kostenbeheersing) als op het flexibel en zo veel mogelijk gebruik maken van eigen personeel ligt dat lastiger. Deze doelstellingen zijn in deze vorm niet meetbaar en dienen nog te worden geoperationaaliseerd in de vorm van een indicator.⁴¹ Ter illustratie het doel om externe inhuur zo veel mogelijk te beperken. Zonder indicatoren blijven we nu met de volgende onbeantwoorde vragen zitten:

- gaat het hier om externe inhuur als geheel of om bepaalde soorten inhuur in het bijzonder?
- wat wordt onder beperken verstaan? Stabilisatie (niet verder op laten lopen) of wordt afname van de externe inhuur bedoeld?
- wat is de eenheid waarin dit resultaat gemeten dient te worden? In absolute bedragen, of relatief gezien (in verhouding tot de personele lasten of uitbestedingen)?
- ten opzichte van welke periode (nulmeting) wordt gemeten?
- welke omvang of verhouding van externe inhuur wordt op korte en langere termijn nagestreefd?

Omdat indicatoren nu structureel (in alle lagen van het beleid) ontbreken 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 daardoor ook niet mogelijk. Vragen als 'doen we de dingen goed?' en 'doen we de juiste dingen?' kunnen nu niet beantwoord worden.

Beleid gaat gepaard met regels die uitvoeringskosten met zich meebrengen. De hoogte van de uitvoeringskosten is afhankelijk van de beleidskeuzen die gemaakt worden en hoe de uitvoering van het beleid georganiseerd wordt. Het gaat hierbij niet alleen om de extra werkzaamheden die het nieuwe beleid met zich meebrengt maar ook om de gerelateerde bijkomende kosten van bijvoorbeeld (ondersteunende) ICT-systemen. Er wordt nu geen inschatting gemaakt van de uitvoeringskosten die het huidige inhuurbeleid met zich mee brengt. In combinatie met het ontbreken van de hierboven genoemde indicatoren is het nu ook niet mogelijk om na te gaan in welke mate deze uitvoeringskosten opwegen tegen het te behalen resultaat.

Ook wordt er geen aandacht besteed aan de tijdshorizon waarbinnen de doelen, prestaties, resultaten behaald en kosten gemaakt zullen worden en is er geen

⁴¹ Indicatoren die dienen als meetbare doelstellingen voldoen aan de volgende criteria:

- *Inhoudelijk* (ook consistentie genoemd): de indicator moet staan voor wat de gemeente wil bereiken;
- *Meetbaarheid*: de indicator is kwantitatief geformuleerd, er is sprake van een nulmeting en een streven;
- *Tijdgebondenheid*: er is sprake van een tijdpad. Hiermee wordt aangegeven wanneer welk resultaat moet zijn behaald;
- *Eenduidigheid*: de gehanteerde definities maakt dat de indicator niet voor meerdere uitleg vatbaar is;
- *Realistisch*: het gestelde doel moet ten opzichte van de nulmeting haalbaar zijn en dus een relatie hebben met de algemene doelstellingen van beleid.

Bron: Handleiding voor het opstellen van meetbare doelstellingen, COS, juni 2006.

onderscheid in het beleid naar typologie van de verschillende organisatieonderdelen die de gemeente kent. De gemeente Amsterdam is een organisatie die uit afzonderlijke onderdelen bestaat met verschillende takenpakketen en met verschillende personeelsvormen. Inkadering van externe inhuur met generieke procedures en centrale inkoop heeft voordelen in de zin van beheersbaarheid, maar verkleint de mogelijkheid om flexibiliteit te bieden aan bepaalde onderdelen van de organisatie. Is er wel één oplossing voor het hele concern met al haar verschillende type organisatie onderdelen?

Ten slotte ontbreken er uitgewerkte procedures op bepaalde essentiële onderdelen van het beleid, zoals op het gebied van:

- *Archivering*. Met de invoering van het leadbuyerschapsmodel is de rolverdeling in het inkoop- en daarmee ook het inhuurproces veranderd. Zo werd het (voor)selectie proces bij inhuur, waaronder het uitzetten van de vraag bij het vacatureloket en op de site Externe Inhuur alsmede het gunnen van de opdracht, bij de lead buyer Personeel (officieel lead buyer PO, Personeel en Organisatieadvies) belegd. Hoewel in de gedragscode en de het protocol wordt toegelicht wie de operationele verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de nodige processtappen, wordt niet duidelijk uit welke documenten het inhuurdossier dient te bestaan en wie (eind)verantwoordelijkheid draagt voor een volledige en juiste archivering hiervan.
- *Mogelijke belangenverstrengeling*. In het huidige beleid wordt gewezen op de mogelijkheid van ongewenste belangenverstrengeling in het inhuurproces. Er wordt daarbij een aantal situaties geschetst waar een dergelijk risico zich voordoet en waar dan een zogeheten beschermingsplan dient te worden opgesteld. De vormgevingseisen van een dergelijk plan en de elementen die er in dienen te worden opgenomen worden echter niet verstrekt. Daarvoor wordt verwezen naar een jurist.

2.5.2 Beleidsdocumenten in disbalans

Uit ons onderzoek blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de status van de gedragscode en het protocol. Uit onze analyse blijkt ook dat er veel verschillen tussen beide documenten bestaan. Voor een weergave hiervan verwijzen we naar de oranje en rode vlakken in de tabellen 2.1, 2.2, 2.4 en 2.5. Hierna zullen we ons beperken tot de meest in het oog springende onduidelijkheden en verschillen:

- In het protocol wordt geen onderscheid gemaakt naar soorten inhuur en tariefgroepen. Deze aspecten spelen in het protocol geen rol bij de afweging tot het al dan niet over te gaan tot externe inhuur.
- De gehanteerde maxima-tarieven verschillen per document en kennen een verschillende grondslag. Het maximum te declareren uren en de maximale contractduur worden uitsluitend in het protocol benoemd.
- De definities van externe inhuur in de gedragscode en het protocol zijn niet eenduidig.

- In het protocol wordt geen aandacht besteed aan het op uniforme wijze registreren en vergelijken van soorten externe inhuur.
- In het protocol wordt het inkoopbeleid niet als element van de inhuurkaders genoemd.

De disbalans tussen de gedragscode en het protocol maken het huidige inhuurbeleid verwarrend en complex met veel verschillende regels.

2.5.3 Complex en warrig beleid

Goed beleid is niet makkelijk te realiseren. Je hebt er nogal wat voor nodig: een juist inzicht in het probleem, heldere beleidsdoelstellingen, daarbij passende beleidsmaatregelen en indicatoren, een adequate implementatie en een volhardende uitvoering van het beleid.

Aan het externe inhuurbeleid van de gemeente Amsterdam schort het nodige. Zo is het door het ontbreken van duidelijke strategische keuzes en indicatoren met streefwaarden, vrijwel onmogelijk om vast te stellen op welke wijze de genomen maatregelen bijdragen aan de doelen en hoeveel effect ze hebben. Daarnaast is er geen aandacht voor de uitvoeringslasten die de maatregelen met zich mee brengen en of deze wel opwegen tegen het verwachte resultaat. Ook op het gebied van consistentie gaat het niet goed. Een beleidsmaatregel dient te kloppen met eerder genomen maatregelen op het gebied van externe inhuur en met relevante beleidsmaatregelen op de andere beleidsterreinen (inkoop en HR). Door verschillende definities, tarieven en accentverschillen is dat in de huidige situatie niet het geval. Het beleid is dan ook te typeren als complex en warrig. Dergelijk beleid zorgt voor hoge uitvoeringslasten, is minder toegankelijk, is gevoeliger voor misbruik en lastiger te handhaven en komt eerder in aanvaring met ander beleid. Het is kortom moeilijk uit te voeren, met bijbehorende gevolgen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid.

3 Externe inhuur in de praktijk

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de derde onderzoeksvraag.

3. *In hoeverre wordt bewaakt dat er volgens de vastgestelde richtlijnen en procedures wordt gewerkt?*

In lijn met de Amsterdamse principes van de *first line of defense* en integraal management wordt met name op organisatieniveau bewaakt of volgens de richtlijnen en procedures wordt gewerkt. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de rve ICT in combinatie met de lead buyer Personeel, de rve Metro en Tram en het stadsdeel Nieuw-West onderzocht. Bij deze organisaties is ook nagegaan hoe zij zich over externe inhuur verantwoorden in de P&C-cyclus. Deze (sub)vraag met bijbehorende toetspunten vertoont enige overeenkomsten met onderzoeksvraag 4 die in hoofdstuk 5 centraal staat. Bij de beantwoording van deze (sub)vraag in dit hoofdstuk richten we ons echter uitsluitend op de 3 geselecteerde organisaties.

In de eerste paragraaf gaan we in op het beoordelingskader dat wij hebben gebruikt bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 3. Tevens zetten wij de motivering van onze aanpak uiteen. In de daarop volgende paragrafen gaan wij nader in op de onderzochte organisaties (3.2), welke organisatiespecifieke afspraken zij hebben gemaakt om beleidsdoelstellingen te realiseren en de regels rondom externe inhuur na te leven (3.3), en in welke mate uitvoering is gegeven aan de regels uit de gedragscode van januari 2013 en het protocol *externe inhuur* van juni 2015 (3.4). In paragraaf 3.5 gaan wij in op de vraag hoe deze organisaties toezicht houden op de naleving van de regels uit de gedragscode, het protocol en de organisatiespecifieke afspraken en of zij de afspraken borgen, toetsen en bevorderen en over non-conformiteit intern rapporteren (3.5). Ook staan wij stil bij de vraag hoe deze drie organisaties rapporteren over externe inhuur, of deze rapportages juist en volledig zijn en of dat transparant is (3.6). Wij sluiten deze paragraaf af met de beantwoording van de onderzoeksvraag en de conclusie over inhuur in de praktijk (3.7).

3.1 Beoordelingskader en aanpak

Hierna is onderzoeksvraag 3 onderverdeeld naar subvragen en toetspunten.⁴²

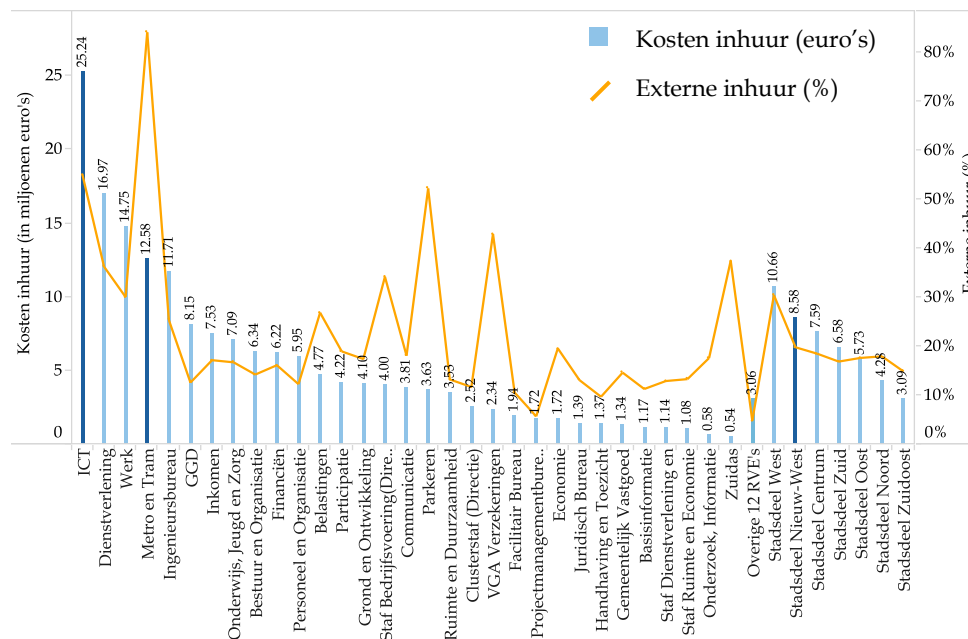
⁴² Ten opzichte van het plan van aanpak (oktober 2015) is het normenkader uitgebreid en zijn de normen verder aangescherpt om een genuanceerder oordeel te kunnen geven over de onderzoeksresultaten.

Onderdelen onderzoeksvraag 3

<i>In hoeverre wordt bewaakt dat er volgens de vastgestelde richtlijnen en procedures wordt gewerkt?</i>	
Deelvragen	Toetspunten
3a. In hoeverre wordt bewaakt dat er volgens de vastgestelde richtlijnen en procedures wordt gewerkt?	<ul style="list-style-type: none"> • De organisatie heeft specifieke afspraken gemaakt om uitvoering te geven aan de gedragscode en het protocol. • Organisatiespecifieke afspraken komen overeen met gedragscode en het protocol en zijn daarmee niet in strijd. • Organisatiespecifieke afspraken zijn mede gericht op het realiseren van de beleidsdoelstellingen. • Externe inhuur heeft overeenkomstig de gedragscode en het protocol plaatsgevonden. • De interpretatie van de regels zijn voor de verschillende delen van de organisatie en de verschillende specialismen van inhuur op elkaar afgestemd. Verschillen worden (zo veel mogelijk) voorkomen. • De organisatiespecifieke afspraken bevatten ook afspraken rondom het toezicht en over het rapporteren van eventuele non-conformiteit. • Er is frequent toezicht gehouden op de naleving van de gedragscode en het protocol. • Over het niet naleven van de gedragscode en het protocol is gerapporteerd. Tevens zijn acties ondernomen om naleving van de gedragscode en het protocol te realiseren en te borgen.
3b. Is de wijze van verantwoording toereikend?	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoording over externe inhuur is juist en volledig. • De verantwoordingen over externe inhuur verschaffen duidelijkheid over: <ul style="list-style-type: none"> - welke doelen bereikt zijn; - welke prestaties en resultaten er behaald zijn; - welke kosten hiervoor gemaakt zijn;

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben wij drie organisaties geselecteerd. De selectie is niet alleen gebaseerd op de omvang in termen van geld en de inhuurkosten als percentage van de totale kosten van inhuur en personeel in 2015 (zie figuur 3.1), maar ook op hun typologie van activiteiten, de diversiteit in termen van het al dan niet gebruik maken van de site Externe Inhuur, het hebben van een eigen systeem van externe inhuur en het zijn van een rve of een stadsdeel. De door ons geselecteerde organisaties zijn donkerblauw gekleurd in figuur 3.1.

Figuur 3.1 – externe inhuur 2015 in € en als percentage van de kosten per rve



Uit doelmatigheidsoverwegingen hebben wij ons ‘praktijkonderzoek’ beperkt tot de rve ICT in combinatie met de lead buyer Personeel (officieel lead buyer PO, Personeel en Organisatieadvies) omdat ICT voor alle inhuur gebruik maakt van de diensten van de lead buyer Personeel, waaronder het mobiliteitscentrum, het vacatureloket en de site Externe Inhuur en vanwege de absolute omvang van inhuur in 2015 (€ 25,2 miljoen). Daarnaast hebben wij de rve Metro en Tram en (stadsdeel) Nieuw-West onderzocht. Nieuw-West (€ 8,6 miljoen)⁴³ vanwege de absolute omvang van externe inhuur en vanwege het zijn van een stadsdeel. De rve Metro en Tram vanwege de verhouding (84%) van de kosten van externe inhuur ten opzichte van het totaal van de salariskosten en de kosten van externe inhuur en vanwege de typologie van een projectorganisatie. Met behulp van documentanalyse en interviews hebben wij vastgesteld hoe deze organisaties in *opzet* werken. Om vast te stellen of ze in 2015 ook daadwerkelijk overeenkomstig deze procedures hebben gewerkt, hebben wij document- en bestandsanalyses uitgevoerd, een beperkt aantal inhuurdossiers onderzocht en functionarissen geïnterviewd. Ook is met documentanalyses en in interviews nagegaan welke ontwikkelingen in 2016 van invloed zijn geweest op het handelen rondom de inhuur van externen. Onze, toen nog voorlopige, bevindingen hebben wij door middel van presentaties met de rve-verantwoordelijken gedeeld.

⁴³ De gerapporteerde omvang van externe inhuur bij stadsdeel West is € 10,7 miljoen. Omdat € 7,9 miljoen van deze inhuur betrekking had op één specifiek project, hebben wij gekozen om het stadsdeel Nieuw West in plaats van stadsdeel West te onderzoeken.

Over de status van de gedragscode en het protocol bestaat onduidelijkheid, bovendien bestaan er verschillen tussen beide documenten (zie 2.5.2). Om de *werking* toch te kunnen toetsen hebben wij keuzes moeten maken hoe de verschillende regels zich tot elkaar verhouden. Daarbij hebben wij twee uitgangspunten gehanteerd. Ons eerste uitgangspunt is dat de gedragscode voor het gehele jaar 2015 geldt en dat vanaf 1 juni 2015 ook het protocol van toepassing is op nieuwe inhuur en verlengingen. Ons tweede uitgangspunt is dat als de gedragscode en het protocol hetzelfde onderwerp regelen, bijvoorbeeld over de hoogte van de tarieven, de regels uit het protocol prevaleren boven de gedragscode, omdat deze regels nieuwer zijn.⁴⁴

Gegeven deze uitgangspunten en onderzoeks aanpak geven de onderzoeksbevindingen daarmee een goed inzicht in de *opzet* en de *werking*⁴⁵ van de richtlijnen, procedures en de gerapporteerde financiële informatie bij de onderzochte organisaties. Zowel voor 2015 als voor de ontwikkelingen in 2016. In bijlage 11 hebben wij de onderzoeks aanpak nader uiteengezet. De bevindingen per organisatie zijn opgenomen in de bijlagen 4 tot en met 6.

3.2 De onderzochte organisaties

De rekenkamer heeft de rve Metro en Tram, stadsdeel Nieuw-West, en de combinatie rve ICT en de lead buyer Personeel onderzocht. Figuur 3.2 laat zien hoeveel externen deze organisaties in 2015 inhuurden en welk deel daarvan begin 2016 nog steeds werd ingehuurd.

In 2015 huurde *Metro en Tram* 362 externen in voor met name het realiseren van de Noord-Zuidlijn en de renovatie van de Oostlijn. Van deze externe medewerkers werd het aantal van 323 in 2016 wederom ingehuurd. Een groot deel daarvan heeft een nog langere inhuurhistorie (oplopend tot zeven jaren aaneengesloten inhuur).

Nieuw-West heeft na diverse reorganisaties de eerste helft van 2015 benut om zicht en grip te krijgen op de externe inhuur. Een registratie van de in 2015 ingehuurde externen ontbreekt, maar een voorzichtige schatting is dat in 2015 circa 119 externen werden ingehuurd,⁴⁶ waarvan er begin 2016 nog 31 waren.⁴⁷

⁴⁴ Zie voetnoot 40 over het posteriorbeginsel.

⁴⁵ De steekproef wisselt tussen de 20 en 24 dossiers per organisatie en geeft een indicatie over de werking (zie ook voetnoot 56). De voorlopige bevindingen uit het dossieronderzoek zijn besproken en werden veelal herkend door de verantwoordelijken binnen de organisatie. Daar waar de voorlopige bevindingen niet werden herkend hebben wij aanvullende informatie gevraagd en ontvangen. Deze informatie hebben wij bij het opstellen van dit onderzoeksrapport verwerkt.

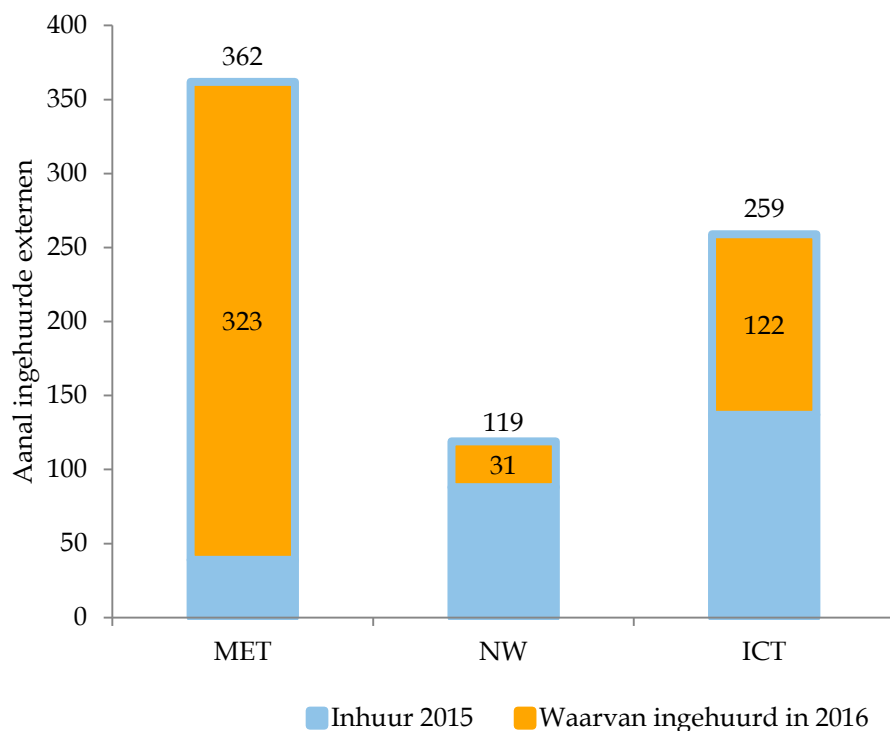
⁴⁶ Deze schatting is gebaseerd op het overzicht dat onderdeel uitmaakt van de *MARAP stadsdeel Nieuw-West januari tot en met april 2015* en het op 2-3-2017 door Nieuw-West aangeleverde overzicht (*170302 Bijlage 2b Kopie van Externe inhuur Stadsdeel Nieuw-West 020715*). Hieruit blijkt dat het stadsdeel begin 2015 circa 90 externen inhuurde (exclusief uitzendkrachten). Uit het overzicht *stadsdeel Nieuw-West Externe inhuur rapportage 25-10-2016* valt af te leiden dat het stadsdeel in 2015 29 uitzendkrachten inhuurde.

⁴⁷ Waarvan 2 externen en 29 uitzendkrachten.

Voor het realiseren van een veilige Amsterdamse ICT-infrastructuur en het ontsluiten van informatie binnen de gemeente huurde ICT in 2015 259 externen in. 122 daarvan werden ook in 2016 nog ingehuurd. Van 66 van hen verwacht ICT dat ze na de afronding van het programma ICT Centraal in 2017, niet langer meer hoeven te worden ingehuurd.

Bijna iedere organisatie is sinds 1 januari 2013 verplicht om in te huren via het vacatureloket van de lead buyer Personeel en gebruik te maken van de site Externe Inhuur. Voor Metro en Tram geldt deze verplichting alleen voor de inhuur van ambtelijke en generieke functies. Vanwege deze verplichting en omdat de rve ICT voor alle inhuur gebruik maakt van de diensten van de lead buyer Personeel, hebben wij ook deze onderzocht. Uit een ruwe schatting van de lead buyer Personeel over 2014 blijkt dat voor 59% van de inhuur nog geen gebruik wordt gemaakt van de lead buyer Personeel.⁴⁸ In 2015 huurde ICT het meest in via lead buyer Personeel (325) en maakten Metro en Tram (0) en Nieuw-West (1) nauwelijks gebruik van deze lead buyer.⁴⁹

Figuur 3.2 – Inhuur externen door Metro en Tram, Nieuw-West en ICT in 2015 en 2016



⁴⁸ Zie inleiding bijlage 7 - Lead buyer Personeel en Organisatieadvies (PO).

⁴⁹ Aantallen op basis van bestandsanalyse contractenregister lead buyer Personeel, zie ook paragraaf 4.5.

3.3 Organisatiespecifieke afspraken om regels uit gedragscode en protocol te borgen

Voor alle drie de organisaties geldt dat de gedragscode *externe inhuur* (1 januari 2013) en het protocol *externe inhuur* (1 juni 2015) op hen van toepassing zijn in 2015. De gemeentesecretaris heeft met Metro en Tram specifieke afspraken gemaakt over welke onderdelen van de gedragscode en het protocol niet op deze rve van toepassing zijn, met als doel een onbelemmerde voortgang van het project Noord/Zuidlijn te waarborgen.⁵⁰ Daarnaast zijn afspraken tussen Metro en Tram en DMC gemaakt om een groot deel van de personele kosten als 'uitbesteding' en niet als 'externe inhuur' te verantwoorden.

De kans dat regels worden nageleefd wordt vergroot wanneer degene die inhuurt bekend is met de regels.⁵¹ De regels voor inhuur van externen volgen uit de gedragscode en protocol. Wij hebben onderzocht in hoeverre de gedragscode en het protocol bij managers bekend zijn. Ook gaan wij in op de vraag welke aanvullende organisatiespecifieke afspraken de organisaties hebben gemaakt ten behoeve van de inhuur van externen en of deze afspraken overeenkomen met gedragscode en het protocol en bevorderen dat beide worden nageleefd. Daarbij zijn wij ook nagegaan of deze organisatiespecifieke afspraken ook bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

3.3.1 Bekendheid gedragscode en protocol

Regels worden eerder nageleefd wanneer regelgeving niet te omvangrijk is, wanneer slechts beperkte moeite nodig is om op de hoogte te raken van de regels en wanneer degene die de regels moet uitvoeren ook de regels kent.⁵²

Zowel bij Metro en Tram, Nieuw-West als bij de rve ICT geven de geïnterviewden aan op hoofdlijnen bekend te zijn met de gedragscode en het protocol. Details zijn veelal niet bekend. Dat de gedragscode enige bekendheid geniet, is verrassend. De gedragscode is niet vindbaar op intranet. Het merendeel van de geïnterviewden zegt beter bekend te zijn met de eigen organisatiespecifieke afspraken.

Om uitvoering te geven aan de gedragscode en het protocol *externe inhuur hebben alle drie de organisaties zelf (aanvullende) procedures, formulieren en andere hulpmiddelen vastgesteld in organisatiespecifieke afspraken.*⁵³

⁵⁰ Deze uitzonderingspositie geldt totdat de Noord/Zuidlijn is opgeleverd en geldt ook voor projecten die samenhangen met de Noord/Zuidlijn en de afdeling Eigendom en Beheer vanwege de verwevenheid en de afhankelijkheid met de Noord/Zuidlijn. Bron: College van B en W, *Voordracht voor de collegevergadering van 15 december 2015 - Instemmen met afwijken van Protocol Externe Inhuur door Metro en Tram*.

⁵¹ Dit is één aspect uit de *'Tafel van elf'* (Ministerie van Justitie, 2006) waarin een uiteenzetting is gegeven over de aspecten die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

⁵² Ministerie van Justitie, *'Tafel van elf'*, 2006, p. 20.

⁵³ De rve ICT heeft aangegeven dat het inrichten van systemen en het opstellen van eigen procedures ook noodzakelijk is vanwege het ontbreken van stedelijke procedures.

3.3.2 Organisatiespecifieke afspraken versus gedragscode en protocol

Organisatiespecifieke afspraken bevorderen een handelswijze die in lijn is met de gedragscode en het protocol als de regels in de afspraken terugkomen. Wij gaan er vanuit dat de organisatiespecifieke afspraken dichter op de dagelijkse praktijk staan dan gemeentebrede regels en dat medewerkers er over het algemeen van uitgaan dat ze op elkaar aansluiten. Medewerkers zullen niet snel geneigd zijn om naast hun organisatiespecifieke afspraken ook nog eens de gemeentebrede afspraken er op na te slaan.

In tabel 3.1 is per regel uit de gedragscode en het protocol aangegeven of deze in de organisatiespecifieke afspraken terugkomen. Een groene bullet (●) betekent dat dit het geval is en een rode bullet (●) geeft aan dat we de bewuste regel niet in de afspraken hebben kunnen vinden.

Tabel 3.1 - Regels uit gedragscode en protocol verwerkt in eigen afspraken

Regels uit de gedragscode en het protocol externe inhuur	Metro	NW*	ICT / PO ⁵⁴
Verkenning en aanpak van probleem, afweging van nut en noodzaak	●	●	●
Inzet van externe deskundigheid is beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd	●	●	●
Contractwaarde < WNT-norm of goedkeuring via vakwethouder	●	● ¹	●
Goedkeuring vakwethouder / college B en W bij uurtarief > € 125 of dagtarief > € 1.125	●	●	●
Duur van inhuur is maximaal 6 maanden, met de mogelijkheid van éénmalige verlenging met max. 6 maanden of goedkeuring via vakwethouder	nvt	● ¹	●
De opdrachtformulering en -omschrijving zijn duidelijk	●	●	●
Onderzoek of er binnen de gemeente Amsterdam capaciteit beschikbaar is	nvt	●	●
Interne toetsing aanvragen inhuur	●	●	●
Beslissingsbevoegdheid beleidsgevoelige inhuur	●	●	●
Inhuur via het vacatureloket	● ²	●	●
Inhuur voormalig gemeentepersoneel	●	●	●
Afspraken over de evaluatiemomenten en de borging van kennis	●	●	●
Contractregistratie	●	●	●
(Tussentijdse) evaluatie van de opdracht.	●	●	●
Dossiervorming	●	●	●
Dossiervorming, specifieke aspecten eerste probleemformulering, rapportages en evaluaties	●	●	●

*= vanaf juli 2015. ¹= Niet geregeld dat bij afwijking de vakwethouder/college een besluit moet nemen.

²= Voor zover van toepassing op Metro en Tram

⁵⁴ De rekenkamer heeft de combinatie van rve ICT en de lead buyer Personeel onderzocht. In de tabel is dit weergegeven als ICT / PO.

De organisatiespecifieke afspraken komen niet volledig overeen met de gedragscode en het protocol. Ongeveer de helft van de regels uit de gedragscode en het protocol is ook geregeld in de organisatiespecifieke afspraken. Positief is dat alle drie de organisaties hebben geregeld dat een aanvraag voor externe inhuur wordt getoetst, dat de beslissingsbevoegdheid is geregeld en dat externe inhuur moet plaatsvinden via het vacatureloket.

Onderdeel van de organisatiespecifieke afspraken van de rve ICT en de lead buyer Personeel (ICT/PO) is de overgangsregeling voor lopende inhuurtrajecten. Hierdoor wordt rve's een mogelijkheid geboden om na de inwerkingtreding van het protocol *externe inhuur* per 1 juni 2015 met terugwerkende kracht exceptie aan te vragen bij het college voor drie situaties: een uurtarief hoger dan € 125, een contractwaarde van meer dan € 178.000 per jaar of voor inhuur langer dan een jaar. Door het toepassen van de overgangsregeling is de feitelijke inwerkingtreding van voorgenoemde betaling een half jaar tot een jaar uitgesteld, zie ook paragraaf 3.4.1.

Op vier punten schieten bij alle geselecteerde rve's de organisatiespecifieke afspraken tekort:

- Medewerkers krijgen niet de opdracht mee om het probleem te analyseren en de gekozen aanpak te evalueren voordat de knoop wordt doorgemaakt om een externe in te huren. In het verlengde daarvan ontbreekt een opdracht om het nut en de noodzaak van externe inhuur te motiveren.
- Er zijn geen regels die bij de totstandkoming van het inhuurcontract tussen de gemeente en de externe/de leverancier voorschrijven dat er afspraken worden gemaakt over het borgen van kennis en het afspreken van evaluatiemomenten voor een (tussentijdse) beoordeling van de uitvoering. Positief is wel dat Metro en Tram inzet op kennismanagement.
- De afspraken missen het voorschrift om ook de probleemformulering, rapportages en evaluaties integraal onderdeel te laten zijn van het inhuurdossier.
- De voorschriften die draaideurconstructies met ambtenaren tegengaan (zie 2.3.1), ontbreken in de afspraken.

Daarnaast ontbreekt bij de organisatiespecifieke afspraken van Metro en Tram en ICT/PO aandacht voor een uurtarief dat hoger is dan € 125 en is er bij Nieuw-West geen aandacht voor de inhoud van het contract, de contractregistratie en de dossiervorming.

Positief is dat bij inhuur via PO de aanvraag tot externe inhuur uitgebreider moet worden gemotiveerd. PO geeft aan bij de aanvraag te beoordelen of deze binnen de criteria van het protocol vallen. Bovendien zorgt inhuur via PO voor een professionele begeleiding bij het opstellen van de vacaturetekst, het uitzetten van de vacature in de markt en het selecteren van de geschikte kandidaten. Daarnaast stelt PO een standaardcontract op en houdt zij een eenduidig inhuurdossier bij. Desondanks is er nog geen sprake van één integraal inhuurdossier. Dossieronderdelen worden nu op twee plekken bijgehouden: bij PO en bij de

inhurende organisatie. Door het ontbreken van heldere afspraken blijft het voor sommige documenten onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de archivering.

Ook na de wijziging van het standaardcontract in mei 2016 is er nog geen aandacht voor de aanpak en verantwoordelijkheden van de externe en (tussentijdse) evaluatie van de opdracht.

3.3.3 Aandacht voor effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen

Deze set aan organisatiespecifieke afspraken gaat nauwelijks in op de beoogde effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen zoals beschreven in 2.4 en is niet zichtbaar gericht op het realiseren van de beleidsdoelen.

Bij Nieuw-West is in beperkte mate aandacht besteed aan de effecten en beleids- en prestatiedoelstellingen. Zo is eind 2015 op intranet verwezen naar een effectievere en efficiëntere inzet van eigen medewerkers en het zo veel mogelijk beperken van externe inhuur.

3.4 Naleving gedragscode en het protocol bij inhuur externen

De regels uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur* zijn gekoppeld aan één van de vijf fasen in het inhuurproces (zie bijlage 11.1):

1. Aanleiding
2. Voorbereiden en specificeren
3. Selecteren
4. Contracteren
5. Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling

Uit tabel 3.2 blijkt dat ruwweg de helft van de regels uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur* in *opzet* zijn geborgd in de organisatiespecifieke afspraken. Is een regel in *opzet* geborgd dan kan de bekendheid van die regels daardoor toenemen. De vraag is wel of een betere bekendheid met een regel automatisch leidt tot een betere naleving van die regel. En andersom is het de vraag of een regel die niet in *opzet* is geborgd dan ook niet wordt nageleefd.

Een ander aspect dat van invloed is op de naleving van een regel is hoe lang een regel al bekend is. Zo zijn regels uit de gedragscode al een langere periode bekend in de organisatie (vanaf 1 januari 2013), dan de regels uit het protocol (vanaf 1 juni 2015). Het is onze verwachting dat regels die al langer van kracht zijn, een grotere bekendheid genieten en daarom de kans op naleving daarvan toeneemt.

Om de naleving van de regels uit de gedragscode en het protocol in de praktijk te toetsten hebben wij de *werking* van de regels in elke van de drie organisaties onderzocht aan de hand van dossieronderzoek. Per fase van externe inhuur hebben wij per organisatie één oordeel gegeven over de *opzet* en vanwege de veronderstelde mate van bekendheid twee oordelen gegeven over de *werking* per fase van inhuur per organisatie (zie onderstaand figuur).

Figuur 3.3 – Toelichting oordelen



Het oordeel over de *opzet* heeft betrekking op de mate waarin de regels uit de gedragscode en het protocol zijn verwerkt in de organisatiespecifieke afspraken. Een groene bullet (●) betekent dat dit goed is geregeld in deze afspraken, een rode bullet (●) betekent dat die regel geen deel uitmaakt van de afspraken.

De oordelen over de *werking* van de regels uit de gedragscode en het protocol zijn weergegeven op een vijfpunts Likertschaal, oplopend van ‘- -’ tot ‘+ +’.⁵⁵ Deze oordelen betreffen een gewogen gemiddelde van de individuele oordelen in het dossieronderzoek.⁵⁶

Uit het dossieronderzoek en de aanvullende interviews bij de drie organisaties blijkt dat de externe inhuur niet geheel overeenkomstig de regels uit de gedragscode en het protocol heeft plaatsgevonden.

Tabel 3.2 - Regels uit gedragscode en protocol - opzet en werking

	Regel	Metro		NW*		ICT /PO	
		opzet	werking	opzet	werking	opzet	werking
Aanleiding	Verkenning en aanpak van probleem, afweging van nut en noodzaak	●	- - -	●	- - - -	●	± ±
	Inzet van externe deskundigheid is beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd	●		●		●	
Voorbereiding /	Contractwaarde < WNT-norm of goedkeuring via vakwethouder	●	+ +	● ₁	- - -	●	+ +
	Goedkeuring vakwethouder / college B en W bij uurtarief > € 125 of dagtarief > € 1.125	●		●		●	
	Duur van inhuur is maximaal 6	nvt		● ₁		●	

⁵⁵ Zijn alle regels uit een fase nageleefd, dan is dat gewaardeerd met een ‘+ +’. Een ‘+’ betekent dat regels grotendeels zijn nageleefd. Zijn de regels deels nageleefd dan is de waardering ‘±’. Zijn regels grotendeels niet of in zijn geheel niet nageleefd dan is dit gewaardeerd met een ‘-’ respectievelijk ‘- -’.

⁵⁶ De rekenkamer heeft bij ICT/PO en Metro 24 en bij Nieuw West 20 inhuurdossiers onderzocht. Op deze dossiers is de gedragscode *externe inhuur* van toepassing. Het protocol *externe inhuur* is op 8 (ICT), 5 (MET) en respectievelijk 7 (Nieuw-West) inhuurdossiers van toepassing. Zie verder voetnoot 45 voor onze aanpak.

	Regel	Metro		NW*		ICT /PO	
		opzet	werking	opzet	werking	opzet	werking
	maanden, met de mogelijkheid van éénmalige verlenging met max. 6 maanden of goedkeuring via vakwethouder						
	De opdrachtformulering en -omschrijving zijn duidelijk	●		●		●	
	Onderzoek of er binnen de gemeente Amsterdam capaciteit beschikbaar is	nvt		●		●	
	Interne toetsing aanvragen inhuur	●		●		●	
	Beslissingsbevoegdheid beleidsgevoelige inhuur	●		●		●	
Selecteren	Inhuur via het vacatureloket	● ²	- ±	●	- -	●	± ++
	Inhuur voormalig gemeentepersoneel	●		●		●	
Contracteren	Afspraken over de evaluatiemomenten en de borging van kennis	●		●		●	
	Contractregistratie	●	+ ±	●	- ±	●	+ +
Nazorg / evaluatie	(Tussentijdse) evaluatie van de opdracht.	●	-	●	--	●	±
	Dossievorming	●		●		●	
	Dossievorming, specifieke aspecten: eerste probleemformulering, rapportages en evaluaties	●		●		●	

*= vanaf juli 2015. ¹= niet geregeld dat bij afwijking de vakwethouder / college een besluit moet nemen. ² = voor zover van toepassing op Metro en Tram.

Hoe laat bovenstaande tabel zich lezen? Voor de fase *aanleiding* hebben wij twee regels weergegeven die afkomstig zijn uit de gedragscode en het protocol. Deze regels zijn niet geborgd in de organisatiespecifieke afspraken van Nieuw-West. In de uitvoering zien wij dit terug. Deze regels zijn niet nageleefd. Nieuw-West scoort daarom voor zowel de naleving van de gedragscode als de naleving van het protocol een '- -'. Op dezelfde wijze dienen de overige regels in de tabel gelezen te worden.

Als we de bevindingen van de drie organisaties op basis van de tabel analyseren, blijken de volgende verbanden te bestaan:

- Regels uit de gedragscode en het protocol die geen deel uitmaken van de organisatiespecifieke afspraken worden minder snel nageleefd dan regels die daar wel deel van uitmaken.
- Regels uit de gedragscode die al een 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. Een

positieve uitzondering hierop is wanneer inhuur via de lead buyer Personeel verloopt. Ook dan worden recente regels vaker nageleefd.

Hieruit leiden wij af dat wanneer de regels uit de gedragscode en het protocol op hoofdlijnen bekend zijn, de naleving van de regels wordt bevorderd wanneer deze onderdeel zijn van organisatiespecifieke afspraken. Tevens leiden wij hier uit af dat er enige tijd overheen gaat voordat nieuwe afspraken ook hun doorwerking kennen in de praktijk. Tenzij er wordt ingehuurd via de lead buyer Personeel, dan is er sprake van een snellere doorwerking.

We zien beide aspecten ook terug bij Nieuw-West. In de loop van 2015 zijn veel nieuwe organisatiespecifieke afspraken gemaakt om de eisen uit de gedragscode en het protocol te borgen. Maar de naleving daarvan is nog maar in zeer beperkte mate terug te zien in de uitvoering in 2015. De onderzochte inhuurdossiers voldoen om die reden grotendeels niet aan de eisen die uit de gedragscode en het protocol externe inhuur volgen.

Het overall beeld voor Metro en Tram is gunstiger dan dat van Nieuw-West. Het selectieproces verloopt gestructureerd en de dossiers zijn uitgebreider en bevatten de jaarlijkse verlengingen. Wanneer een externe een aantal jaar wordt ingehuurd bevat het dossier vaak ook het initiële contract. In een aantal gevallen ontbreekt dit. Het gaat hierbij veelal om 'overgenomen inhuurdossiers' van organisatieonderdelen die in Metro en Tram zijn opgegaan.

Van de drie organisaties laten de inhuurdossiers van ICT/PO het meest gunstige beeld zien. Toch voldoen de inhuurdossiers van ICT maar ten dele aan de eisen uit de gedragscode en het protocol. Dat niet aan alle eisen is voldaan, komt doordat:

1. Niet alle regels uit de gedragscode en het protocol zijn geborgd in de eigen organisatiespecifieke afspraken.
2. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rve ICT en de lead buyer Personeel is onduidelijk, terwijl ICT aanneemt dat specifieke taken door deze lead buyer zullen worden uitgevoerd. Dit gaat bijvoorbeeld mis bij de toets op inhuur van voormalig gemeentepersoneel.

Verder is enkele maanden na de inwerkingtreding van het protocol *externe inhuur* een overgangsregeling geïntroduceerd, met als doel ruimte te creëren om te kunnen voldoen aan de eisen van het protocol. Toch maakt de overgangsregeling de uitvoering complex en warrig omdat deze regeling uitnodigt tot verschillende interpretaties en uitnodigt tot handelen terwijl de status onbekend is. De overgangsregeling is in de praktijk zo geïnterpreteerd dat contracten die voor 1 juni 2015 waren gesloten, maar na de inwerkingtreding van het protocol meerdere keren zijn verlengd of waarvan de totale contractduur langer werd dan één jaar, niet hoefden te worden voorgelegd aan het college van B en W, terwijl de overgangsregeling niets regelt over verlengingen. Daarnaast kan van een individuele manager niet worden verlangd om na te gaan wat de status van een regeling is en of deze regeling moet of mag worden

uitgevoerd. Toch betwijfelen wij sterk of deze overgangsregeling mocht worden uitgevoerd. Het GMT en het college hebben de regeling niet vastgesteld, terwijl deze regeling het wel mogelijk maakt om op een later tijdstip uitvoering te geven aan een aantal regels uit het protocol (zie 3.4.1).

Uitgaande van de veronderstelling dat duidelijke regels beter kunnen worden nageleefd dan onduidelijke regels,⁵⁷ zijn wij in paragraaf 3.4.1 nagegaan of regels uit de gedragscode, het protocol en de organisatiespecifieke afspraken in de praktijk wel als duidelijk worden ervaren. Aansluitend zetten wij onze bevindingen per fase van het inhuurproces uiteen (3.4.2 tot en met 3.4.6).

3.4.1 Onduidelijke regels zorgen voor verschillen in de uitvoering

De kans dat regels worden nageleefd, neemt toe naarmate deze bekender zijn (zie 3.3.1)⁵⁸ en naarmate regels duidelijker zijn. Van belang daarbij is dat voor degene die de regels uitvoert duidelijk is welke regel van toepassing is (en welke niet).⁵⁹ De Amsterdamse regels voor externe inhuur zijn niet duidelijk als gevolg van verschillen tussen de gedragscode en het protocol en omdat de status van deze regels onzeker is. Deze onzekerheid wordt vergroot doordat er ook een overgangsregeling voor het uitvoeren van het protocol is geïntroduceerd. Ten tweede is het van belang dat regels zo zijn geformuleerd dat ze eenvoudig te begrijpen zijn.⁶⁰ Regels met *open normen* kennen zo hun voordelen,⁶¹ ze geven bewegingsvrijheid, maar kunnen anderzijds verschillend worden geïnterpreteerd. Zeker in het geval dat ook geëxpliciteerde uitgangspunten ontbreken om richting te geven aan de invulling van de open normen (zie 2.5.1). Hierdoor kunnen verschillen in de uitvoering ontstaan.

Uitzondering op de van toepassing zijnde regels – overgangsregeling

De gedragscode en het protocol zijn beide vastgesteld door het college. Om vast te stellen of bestaande inhuurcontracten (naar schatting honderden contracten) in lijn zijn met het protocol stelt Concern Inkoop voor dat het GMT akkoord gaat met een *overgangsregeling*.⁶² Op 14 oktober 2015 besluit GMT dat de organisatieonderdelen vóór 1 december 2015 een voordracht dienen voor te leggen aan het college indien zij afwijken van het protocol *externe inhuur* en zij hiervoor alsnog toestemming aan het college willen vragen in het kader van de ‘comply or explain’-regel.⁶³ Opvallend is dat

⁵⁷ Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

⁵⁸ In paragraaf 3.3 zijn wij ingegaan op het aspect van bekendheid met regels een ander bepalend aspect voor de naleving van regelgeving.

⁵⁹ Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

⁶⁰ Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

⁶¹ Open normen geven de mogelijkheid om voor specifieke situaties toch aandachtspunten mee te geven en maatwerk mogelijk te maken, terwijl het niet mogelijk of wenselijk is om het vooraf exact te bepalen hoe moet worden gehandeld. Open normen vragen wel dat belangen openlijk worden afgewogen ook in die situatie dat feiten niet eenduidig of eenvoudig zijn (omdat de twee kanten van het verhaal niet op een noemer zijn te brengen). Zie WRR, DE SOCIALE RECHTSSTAAT VOORBIJ, 2002, p. 111.

⁶² Concern Inkoop, Overgangsregeling voor lopende inhuurtrajecten, versie 4 november 2015.

⁶³ Verslag & Besluitenlijst GMT, 28 oktober 2015.

noch het college, noch het GMT de *overgangsregeling* formeel heeft vastgesteld.⁶⁴ De status van de overgangsregeling is daarmee onduidelijk en wij betwijfelen sterk of de overgangsregeling mocht worden uitgevoerd. Op zijn minst blijft het onduidelijk.

In het protocol *externe inhuur* is geregeld dat het initiële inhuurcontract een maximale duur heeft van een half jaar en dat daar bovenop eenmalig voor maximaal een half jaar mag worden verlengd. Voor een nog langere inhuurperiode moet een collegebesluit worden verkregen. Gegeven deze regel ligt het voor de hand dat getoetst wordt aan het maximum van een jaar, als het voornemen bestaat om een bestaand contract te verlengen. De overgangsregeling regelt niets over het onderwerp verlengingen.. Toch hebben de lead buyer Personeel en met hen de rve ICT het protocol *externe inhuur* en de overgangsregeling zo geïnterpreteerd dat contracten die voor 1 juni 2015 waren gesloten, maar na 1 juni zijn verlengd, niet hoefden te worden voorgelegd aan het college. Aan deze handelswijze ligt het uitgangspunt ten grondslag dat een contract wordt aanbesteed voor de periode inclusief de verlenging. En dat deze totale periode de initiële contractperiode betreft waarover in het protocol *externe inhuur* wordt gesproken. Door deze interpretatie zijn contracten die verlengd zijn na 1 juni en waarvan de totale contractduur langer dan één jaar werd, of waarbij het contract al eerder was verlengd, niet voorgelegd aan het college.

Open normen

De gedragscode, het protocol maar ook de eigen organisatiespecifieke afspraken kennen *open normen* waardoor deze afspraken verschillend worden geïnterpreteerd en verschillen in de uitvoering ontstaan.

Door verschillende definities van 'externe inhuur' te hanteren verantwoordt Metro en Tram drie verschillende bedragen als het gaat om externe inhuur. In de financiële administratie verantwoordt zij € 12,6 miljoen. Aan het projectcommissariaat verantwoordt zij € 37,7 miljoen en ten behoeve van de gemeentelijke P&C-cyclus is € 482.000 verantwoord. Dat dit laatste bedrag zoveel lager is komt door de met DMC gemaakte afspraken over de verantwoording van externe inhuur ten behoeve van de gemeentelijke P&C-cyclus.

Tevens zijn de kosten van het baliepersoneel, auditors die op regiebasis audits uitvoeren en juridisch personeel, waaronder zes externen die van een advocatenkantoor worden ingehuurd, door Metro en Tram verantwoord als 'uitbesteding' in plaats van externe inhuur.

Ook Metro en Tram zou generieke en ambtelijke functies moeten inhuren via het vacatureloket en via de site Externe Inhuur als binnengemeentelijk geen geschikte kandidaat voor handen is. Een definitie ontbreekt, zodat niet duidelijk is wanneer er

⁶⁴ In de vergadering van 14 oktober 2015 heeft het GMT gesproken over het protocol *overgangsregeling*. In de daarop volgende vergadering (28 oktober) is besloten om een samenvatting van de overgangsregeling op laten nemen in de besluitenlijst van 14 oktober.

sprake is van een 'generieke' of 'ambtelijke' functie en er in de praktijk ook niet via lead buyer Personeel wordt ingehuurd.

Ook de acht kostencategorieën voor externe inhuur binnen AFS (zie 2.3.3) zijn voor meerdere interpretaties vatbaar. Zo boekt ICT 93% van de kosten op *inzet externe ICT fte's* en Nieuw-West 99% op *inhuur personeel*, terwijl beide organisaties ook ander-soortige inhuur hebben. Tot slot is met Metro en Tram afgesproken dat generieke en ambtelijke functies via lead buyer Personeel worden ingehuurd. Toch zegt Metro en Tram voor de functies op het gebied van financiën, control, facilitaire zaken, HRM, juridische zaken, ICT, omgeving en reizigers en communicatie elke keer zelf de afweging te maken of het al dan niet om een generieke functie gaat.

Om dit soort verschillende interpretaties en daarmee verschillen in de uitvoering te voorkomen, hadden wij verwacht dat op centraal niveau meer afstemming zou plaatsvinden. In de praktijk blijven afstemmingen achterwege of leiden juist tot verminderde transparantie, terwijl het doel zou moeten zijn om zoveel mogelijk verschillen te voorkomen of verminderen. Regels worden na een collegebesluit of agendering in het GMT over de organisaties uitgerold. Terwijl de afstemmingen tussen Metro en Tram en DMC hebben geleid tot een verminderende transparantie in de verantwoording over externe inhuur.

3.4.2 Fase - aanleiding

Op grond van de gedragscode bestaat voor geheel 2015 de verplichting om het probleem dat ten grondslag ligt aan de inhuurvraag en de voorgenomen aanpak te verkennen. Tevens bestaat de verplichting om na te gaan of de expertise mogelijk binnen de gemeente aanwezig is. Daarnaast wordt het van belang geacht dat nut en noodzaak van de inhuur zijn afgewogen en dat de inzet is beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd. Voor de inhuur of verlenging vanaf 1 juni 2015 geldt bovendien op grond van het protocol de aanvullende eis dat de manager de argumentatie voor de aanleiding van de inhuur registreert in termen van ziekte- of zwangerschapsvervanging, piek opvang, of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise. Ook dient de motivatie - waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering - te worden vastgelegd.

Toelichting bevindingen

Uit het dossieronderzoek blijkt dat ICT deels aan deze (aanvullende) eisen voldoet en dat er bij Metro en Tram en Nieuw-West niet aan deze verplichtingen wordt voldaan. Het systematisch nadenken over de *aanleiding* van de inhuur vindt onvoldoende plaats bij de drie organisaties. Zo ontbreekt de afweging van het nut en de noodzaak van inhuur bij Metro en Tram en Nieuw-West en is deze bij ICT aan de magere kant. Dit geldt ook voor de motivatie waarom externe inhuur verantwoord is met het oog op een efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

De toetsing of expertise binnengemeentelijk aanwezig is, bleef bij ICT en Nieuw-West achterwege. ICT liet de aanvragen wel lopen via het vacatureloket van de lead buyer Personeel maar die heeft onvoldoende mogelijkheden om dit te toetsen. Metro en Tram legde een aanvraag voor technische en communicatiefuncties eerst voor aan het ingenieursbureau, projectmanagementbureau en het communicatiebureau.

Overall doet ICT het relatief beter dan Metro en Tram en Nieuw-West. Bij ons bestaat de indruk dat dit komt doordat in het ATB-formulier van ICT op een systematische wijze naar een onderbouwing en het risico van de inhuur wordt gevraagd. Hoewel dit volgens de procedure van Nieuw-West ook in de tweede helft van 2015 zou moeten, hebben wij deze onderbouwing niet aangetroffen.

3.4.3 Fase – voorbereiden en specificeren

In de fase van het *voorbereiden en specificeren* is het van belang dat bij de aanvraag het pakket van eisen is bepaald, de opdrachtomschrijving duidelijk is, er aandacht is voor kennisoverdracht en dat is vastgesteld of er gebruik kan worden gemaakt van een raamovereenkomst. Bovendien moeten maatregelen zijn getroffen die gericht zijn op een juiste tariefstelling, en dat het uiteindelijke contract alleen zal worden getekend door de functionaris met de juiste beslissingsbevoegdheid, veelal de rve directeur of stadsdeelsecretaris. Bovendien geldt voor nieuwe contracten of verlengingen die boven een drempelwaarde uitkomen, dat deze vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college moeten worden voorgelegd. Tot 1 juni 2015 zijn deze drempelwaarden; een uurtarief van meer dan € 150, een dagtarief van meer dan € 1.200 of een contractwaarde van meer dan € 200.000. Vanaf 1 juni, met de inwerkingtreding van het protocol, lijken deze drempelwaarden aangescherpt te zijn naar € 125 per uur, € 1.125 per dag of een contractwaarde van maximaal € 178.000 per jaar (zie 2.4). Aanvullend moet een contract aan het college worden voorgelegd indien deze de contractperiode van een jaar (initiële periode van 6 maanden en een verlenging van 6 maanden) overschrijdt. Dit geldt ook als het een inhuurcontract betreft van meer dan 36 uur per werkweek.⁶⁵

Voor het gehele jaar geldt dat de aanvragen tot inhuur zijn getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur en/of een inkoopadviseur. Vanaf 1 juni 2015 is daaraan toegevoegd dat de capacitaire vraag eerst aan het vacatureloket van lead buyer Personeel wordt voorgelegd en dat de manager en lead buyer Personeel samen de uitvraag hebben opgesteld.

Juist in deze voorbereidende fase is het al van belang om alert te zijn op het risico van (de schijn van) belangenverstremgeling (zie 2.3.1). Doet dit risico zich voor dan wordt het organisatieonderdeel samen met de externe geacht een belangenbeschermingsplan op te stellen.

⁶⁵ De voorwaarden voor de contractduur, verlenging en de maximum van de werkweek gelden vanwege afzonderlijke afspraken niet voor Metro en Tram (zie bijlage 4).

Uit het dossieronderzoek blijkt dat ICT grotendeels aan de eisen van de gedragscode voldoet, dat Metro en Tram deels aan deze eisen voldoet en dat Nieuw-West grotendeels niet aan deze eisen voldoet. Voor de aanvullende verplichtingen die uit het protocol voortvloeien, is het beeld iets negatiever. Metro en Tram leeft overwegend de 'protocolverplichtingen' niet na, terwijl Nieuw-West in zijn geheel niet heeft voldaan aan deze 'protocolverplichtingen'. Rve ICT voldoet hier deels aan.

Toelichting bevindingen

Voor wat betreft het formuleren van de opdrachtoomschrijving, het pakket van eisen en de tariefstelling handelt ICT correct. Bij Metro en Tram bestaat de kans dat deze onrechtmatig handelt door te 'leuren'⁶⁶ met de prijs. Het inhuurtraject voldoet in die gevallen niet aan de criteria van gelijkheid, objectief, transparant en niet discriminerend. Wordt een externe ingehuurd via de site Externe Inhuur dan staat lead buyer Personeel als beheerder van de site Externe Inhuur 'leuren' niet toe.

Voor ICT en Nieuw-West geldt dat er in 2015 weinig aandacht was voor het overdragen van de door de externe opgedane kennis aan de organisatie. De drie organisaties hadden in 2015 weinig aandacht in het voorkomen van de schijn van belangverstrengeling wanneer de ene externe betrokken is bij het inhuren van een andere externe. Voor beide onderwerpen is in 2016 meer aandacht. ICT en Nieuw-West hebben meer aandacht voor kennisoverdracht en Metro en Tram heeft meer aandacht voor het beschermingsplan.

Ook is het van belang dat de vakwethouder en eventueel het college tijdig worden geïnformeerd over de inhuur van een externe met een uurtarief boven de € 125 of een contractwaarde van meer dan € 178.000 per jaar. Metro en Tram schoot hierin tekort door dossiers waarbij het tarief of de contractwaarde in 2015 nog boven deze drempel lag, maar in 2016 niet meer, niet te melden. Vanwege de interpretatie van de overgangsregeling hebben de lead buyer Personeel en de rve ICT logischerwijs contractverlengingen na 1 juni 2015 niet voorgelegd aan het college (zie 3.4.1).

3.4.4 Fase - selecteren

In de fase van het *selecteren* is het van belang dat de inhuur of via de raamovereenkomsten verloopt of via de site Externe Inhuur. Metro en Tram mogen hun eigen inhuurprocedure volgen voor het merendeel van hun inhuur, de niet-generieke functies. Daarnaast geldt de voorwaarde dat voormalig personeel gedurende twee jaar na ontslagdatum uitgesloten is van externe inhuur, indien deze oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst.

Uit het protocol volgt nog een functiescheiding tussen lead buyer Personeel en de aanvrager van externe inhuur. De lead buyer Personeel verricht de voorselectie en de

⁶⁶ Gedrag van een aanbesteder waarbij de prijsopgave van de ene gegadigde wordt gebruikt om bij een andere gegadigde een lagere prijs af te dwingen (bron: www.europeseaanbestedingen.eu).

opdrachtgever selecteert de kandidaat. Ook dit voorschrift is op Metro en Tram van toepassing wanneer een 'generieke functie' wordt ingehuurd.

ICT scoort zowel op de gedragscode als op het protocol relatief goed ten opzichte van Nieuw-West en Metro en Tram.

Toelichting bevindingen

Nieuw-West en ICT huren daar waar mogelijk in via raamcontracten. ICT huurt ook in via de site Externe Inhuur. Daarmee benut ICT de voordelen van het vacatureloket waaronder het laten verrichten van de voorselectie door lead buyer Personeel, terwijl de manager, na een gesprek, de kandidaat selecteert. Nieuw-West heeft in 2015 slechts één maal ingehuurd via de site Externe Inhuur, hetgeen ook heeft geresulteerd in een malus in de financiële taakstelling. Maar ook Metro en Tram heeft door haar beperkte uitleg van het begrip 'generieke functies'⁶⁷ deze niet via het vacatureloket laten lopen en koos ervoor zittende externen een nieuw contract aan te bieden. Overigens betekent inhuur via het vacatureloket niet automatisch dat een *nieuwe* externe wordt geselecteerd. De geldende procedure maakt het mogelijk om de zittende externe, mits deze zich opnieuw aanbiedt bij de site Externe Inhuur, opnieuw in te huren, zolang de andere kandidaten gemotiveerd worden afgewezen.

Nieuw-West en de rve ICT toetsen niet of voormalig personeel wordt ingehuurd. Als deze toets al zou worden uitgevoerd, dan verwachten deze organisaties dat deze toets door de lead buyer Personeel wordt uitgevoerd. Maar in werkelijkheid ontbreekt het de organisaties aan inzicht of middelen om te bepalen of externen voorheen in dienst waren bij de gemeente. Ook wordt in de praktijk niet aan de kandidaat gevraagd of deze voorheen in dienst was bij de gemeente Amsterdam. Ook de lead buyer Personeel vraagt deze informatie niet op bij het uitzetten van de uitvraag voor externe inhuur. De vraag of de lead buyer Personeel dit in juridische zin zou mogen toetsen aan de hand van het personeelssysteem, is discutabel. Het systeem zou dan voor een ander doel worden gebruikt, dan waarvoor de personeelsgegevens destijds zijn verzameld. Over de norm zelf kan worden gezegd dat deze onduidelijk en daarmee zeer moeilijk toepasbaar is.⁶⁸

⁶⁷ Generieke functies zijn functies op de terreinen van *financiën, control, facilitaire zaken, HRM, juridisch zaken, ICT, omgeving en reizigers en communicatie.*

⁶⁸ De bepaling uit gedragscode luidt: *Voormalig personeel is gedurende 2 jaar na ontslagdatum uitgesloten van externe inhuur, indien de oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst. Met ingang van 1 januari 2013 zijn medewerkers in algemene dienst en niet langer bij een specifiek organisatieonderdeel van de stad. De regel is nu zo generiek dat het maar de vraag is of deze in juridische zin stand kan houden.*

3.4.5 Fase – contracteren

Van belang is dat het contract de voorgeschreven elementen uit de gedragscode bevat,⁶⁹ zonder dat het contract daarbij verwordt tot een arbeidsovereenkomst. Daarnaast dient het contract door beide partijen getekend te zijn. Is de contractwaarde meer dan € 50.000 of is het uurtarief hoger dan € 75 dan moet het contract worden getekend door de rve directeur of stadsdeelsecretaris.

Het protocol bevat drie aanvullende verplichtingen. Het contract moet voorzien zijn van een getekende geheimhoudingsverklaring, in sommige gevallen een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het contract moet zijn opgenomen in de contractendatabase van de lead buyer Personeel. Deze lead buyer stelt zich daarnaast op het standpunt dat voor elk nieuw contract een nieuwe geheimhoudingsverklaring moet worden getekend.

Het protocol schrijft voor dat een VOG slechts in sommige gevallen en afhankelijk van de te verrichten werkzaamheden hoeft te worden overlegd. Of dit zo is, bepaalt de opdrachtgevende manager. Het protocol geeft geen aanwijzing over de maximale ouderdom van de VOG. De lead buyer Personeel ging er tot mei 2016 vanuit dat de VOG maximaal drie maanden oud mag zijn, vanaf mei 2016 is de termijn verlengd naar één jaar. Wordt een nieuw contract na deze periode overeengekomen dan moet een nieuwe VOG worden verkregen. Wordt een contract verlengd dan hoeft geen nieuwe geheimhoudingsverklaring of VOG te worden verkregen, aldus de lead buyer Personeel. Opmerkelijk is dat het college minder zware eisen stelt aan externen dan aan eigen personeel. Voor elke aan te stellen ambtenaar is een VOG verplicht, terwijl deze VOG maximaal twee maanden oud mag zijn.⁷⁰

Zowel Metro en Tram als ICT voldoen grotendeels aan de voorwaarden uit de gedragscode. Voor Nieuw-West geldt dit niet. Aan de aanvullende verplichtingen in het protocol voldoet alleen ICT.

Toelichting bevindingen

De contracten van ICT worden opgemaakt door de lead buyer Personeel. De lead buyer beschikt over standaard contracten die grotendeels aan de eisen voldoen. Toch ontbreken twee elementen: verantwoordelijkheden en evaluatiemomenten en is het borgen van kennis zeer summier geregeld.

Metro en Tram beschikt over haar eigen standaardcontracten en maakt geen gebruik van het standaardcontract van de lead buyer Personeel. In de contracten is geen aandacht voor opdrachtformulering, aanpak, verantwoordelijkheden, evaluatiemomenten, borging van de kennis. Bovendien is de aanwezigheid van een

⁶⁹ Een contract bevat op grond van de gedragscode *externe inhuur* de volgende elementen: opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, eventuele geheimhouding, verantwoordelijkheden, borging van de kennis, contactpersoon.

⁷⁰ Artikel 2.7 *vereisten voor aanstelling* NRG.A.

geheimhoudingsverklaring in het inhuurdossier eerder uitzondering dan regel en ontbreekt de VOG in zijn geheel.⁷¹ Wel houdt Metro en Tram zich actief bezig met kennismanagement.

In één op de drie inhuurdossiers van Nieuw-West ontbreekt het contract. Mogelijk hangt dit samen met de vele reorganisaties van het stadsdeel. Omdat Nieuw-West contracten van de leverancier gebruikt in plaats van een eigen of een standaard contract van de lead buyer Personeel, ontbreken veel in de gedragscode en het protocol voorgeschreven elementen. Dat maakt de juridische positie van het stadsdeel zwak. Dit wordt nog eens versterkt doordat contracten maar in beperkte mate door beide partijen zijn ondertekend.

In 2015 ontbrak een stadsbrede, centrale registratie van de contracten en daarmee ontbrak ook het inzicht met welke externen contracten zijn afgesloten. Lead buyer Personeel hield in 2015 wel een 'contractendatabase' bij, maar van de 3 onderzochte organisaties waren alleen de contracten van de rve ICT daarin opgenomen.⁷² Van een echte database bij de lead buyer Personeel is overigens geen sprake. In folders en in emailmappen zijn de contracten en overige informatie zoals offertes per uitvraag opgeslagen. Er dienen ook de nodige kanttekeningen geplaatst te worden bij de betrouwbaarheid van de gegevens uit het contractenregister van de lead buyer Personeel (zie 4.1).

Vanaf oktober 2016 worden daarnaast wel gegevens over de contracten centraal verzameld door Concern Inkoop, maar ook deze verzameling is nog niet volledig omdat contracten met een contractwaarde lager dan € 50.000 niet worden geregistreerd.⁷³

3.4.6 Fase - nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling

In de fase *nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling* is het van belang dat de opdracht tussentijds en na afloop is geëvalueerd en dat de dossiervorming op orde is. Volgens de gedragscode maken de volgende documenten deel uit van het dossier: de eerste probleemformulering, motivering voor externe uitvoering, het pakket van eisen, de opdrachtformulering, indien van toepassing het OR advies, de namen van bureaus die voor offerte zijn uitgenodigd, de offerte die heeft geleid tot de adviesopdracht en namen van uitvoerder(s), rapportages en evaluatieresultaten.

ICT voldoet deels aan deze eisen, Metro en Tram en stadsdeel Nieuw-West in mindere mate.

⁷¹ Metro en Tram heeft in de feitelijke reactie op de nota van bevinding aangegeven dat er inmiddels van elke externe een VOG is.

⁷² Voor 2015 geldt dat lead buyer Personeel beschikt over één contract van stadsdeel Nieuw West.

⁷³ Intranet: nieuws archief concern inkoop, complementeren inzicht in overeenkomsten, 1 september 2016.

Toelichting bevindingen

Zowel ICT als lead buyer Personeel zijn in het bezit van dossierstukken. Als deze stukken in samenhang worden beoordeeld, is de dossiervorming vaak redelijk op orde. Dat is beter dan de organisatiespecifieke afspraken doen vermoeden. De gedragscode geeft aan dat het noodzakelijk is een dossier te vormen over het gehele traject. Maar biedt geen uitsluitel over wie voor welk deel van het dossier verantwoordelijk is, waar het dossier moet worden gevormd en of dit ook (deels) elektronisch mag. De dossiervorming bij Metro en Tram is beperkt en bij Nieuw-West is de dossiervorming niet op orde.

Voor alle drie de organisaties geldt dat een tussentijdse evaluatie of een evaluatie aan het einde van de opdracht geen deel uitmaakt van het dossier, ook niet bij een contractverlening.

3.5 Toezicht op naleving en borging van organisatiespecifieke afspraken

Voor alle drie de organisaties geldt dat het toezicht niet expliciet gericht is op de vraag of de regels uit de gedragscode en het protocol externe inhuur zijn nageleefd. Wel houden de organisaties actief en frequent toezicht op de naleving van de organisatiespecifieke afspraken over externe inhuur door deze afspraken te borgen, te toetsen, te bevorderen en over non-conformiteit (intern) te rapporteren. De mate waarin verschilt echter.

De toezichtstaak is door Metro en Tram, vergeleken met de andere twee organisaties, in 2015 op de meest uitgebreide en intensieve wijze opgepakt. Dit blijkt uit het volgende. Zowel vooraf als tijdens het inhuren voeren HRM en de financiële administratie controles uit en koppelen zij de resultaten terug naar de verantwoordelijke manager. Ook rapporteert elk afdelingshoofd ieder kwartaal over de kosten van externe inhuur. Bovendien wordt veel aandacht besteed aan het meten en verbeteren van de kwaliteit van het inhuurproces, door terug te kijken en adviezen uit te brengen. Zowel door de afdeling Kwaliteit en Organisatie met behulp van audits, door de opvolging van ontvangen integriteitsmeldingen door de interne integriteitscommissie en door het actief informeren van projectcommissariaat over externe inhuur. En tot slot door het laten uitvoeren van onderzoeken door externe partijen.

Bij ICT lag in 2015 het zwaartepunt *voorafgaand aan* en *tijdens* het proces van inhuren om de afspraken te toetsen, te borgen en te bevorderen. Positief is dat er in de praktijk meer controles worden uitgevoerd dan beschreven in de organisatiespecifieke afspraken (zie 3.3.2). Zo wordt actief getoetst op een contractwaarde van maximaal € 178.000 per jaar, een maximaal uurtarief van € 125 en maximaal dagtarief van € 1.125 en worden verlengingen kritisch beoordeeld. Bij de inhuur ten behoeve van het project 'ICT Centraal' wordt het functioneren tussentijds geëvalueerd en bij Technisch Applicatiebeheer wordt het functioneren geëvalueerd voorafgaand aan de beslissing tot verlenging. Bovendien worden managers via de Marap geïnformeerd over de uitputting van het budget op het niveau van externe medewerker en wordt deze informatie ook intern besproken. Aanvullend zijn managers vanaf oktober 2015

maandelijks voorzien van een p-monitor, die vanaf 2016 ook wordt besproken met de P&O-adviseur en de financieel adviseur, en indien nodig wordt bijgestuurd.

Stadsdeel Nieuw-West heeft na ingrijpende reorganisaties de eerste helft van 2015 gebruikt om zicht en grip te krijgen op de externe inhuur. Gedurende de tweede helft van 2015 zien wij een toename aan activiteiten op het gebied van toezicht en het borgen en bevorderen van de naleving van de regels van externe inhuur. Zowel *voorafgaand aan* als *tijdens* het inhuren, door medewerkers actief te informeren, het instellen van een verwervingsteam dat de aanvragen toetst en door het uitvoeren van enkele administratieve controles. Vanaf begin 2015 wordt de stadsdeelsecretaris – via Maraps - geïnformeerd over de omvang en oplopende tekorten op externe inhuur. Vanaf eind 2015 bespreken de stadsdeelsecretaris en de managers de externe inhuur als onderdeel van de prestatiedialoog. Vanaf mei 2016 is externe inhuur onderwerp van gesprek in de budgetbespreking tussen de financieel adviseur en de budgethouder. En met ingang van 2016 worden aanvragen en contracten geregistreerd. Ook met interne *onderzoeken* is in 2015 en 2016 inzicht verkregen in hoeverre de regels zijn nageleefd en op welke wijze dit kan worden verbeterd. Opgemerkt moet worden dat in 2015 slechts eenmaal gebruik is gemaakt van het vacatureloket en dat managers of zelf een contract opstelden of gebruik maakten van het contract van de leverancier. Van het contract van het vacatureloket werd geen gebruik gemaakt.

Lead buyer Personeel vervult een faciliterende rol om de inhuur overeenkomstig de gedragscode en het protocol te laten verlopen (zie 3.3.2) maar heeft geen (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.

3.6 Mate van transparantie

Tot slot staan wij stil bij de vraag hoe deze organisaties rapporteren over externe inhuur en of deze rapportages juist en volledig zijn.

Voor alle drie de organisaties geldt dat de rapportages zijn gebaseerd op de vastleggingen in de financiële administratie, terwijl deze geen juist beeld geeft. Geen van de drie organisaties boekt daarbij de kosten van externe inhuur altijd exact op de juiste kostencategorie (zie 3.4.1), waardoor de rapportages op dit punt weinig transparant zijn.

Als onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus verstrekken de drie organisaties informatie over externe inhuur aan het gemeentebestuur. Zij maken hierbij gebruik van voorgeschreven formats voor de begroting, voorjaarsnota, najaarsnota⁷⁴ en de jaarrekening.⁷⁵ Deze formats zijn financieel van aard en gaan niet in op het bereiken van de beoogde effecten, beleids- of prestatiedoelstellingen van het college.

⁷⁴ format *financiële uitvraag externe inhuur njn15*.

⁷⁵ format *uitvraagformat inhuur op salarissen*.

Voor Metro en Tram geldt dat de geprognosticeerde kosten externe inhuur in de najaarsnota 2015 (€ 430.858) en de opgave voor de gemeentelijke jaarrekening 2015 (€ 482.331) aanzienlijk lager zijn dan in hun financiële administratie is verantwoord (€ 12,6 miljoen) en waarover is gerapporteerd aan het projectcommissariaat (€ 37,7 miljoen). Dat de gerapporteerde bedragen tussen jaarrekening, financiële administratie en de rapportage aan het projectcommissariaat zo enorm afwijken kent twee oorzaken. Enerzijds rapporteert Metro en Tram ten behoeve van de jaarrekening slechts een forfaitair deel (4%) van de kosten van externe inhuur zoals deze zijn verantwoord in de financiële administratie. En anderzijds omdat Metro en Tram voor de rapportage aan het projectcommissariaat een andere selectie uit de financiële administratie hanteert, waarin alle detachingskosten in zijn opgenomen.⁷⁶

Over de rapportage van ICT en Nieuw-West hebben we geen opmerkingen.

Specifieke rapportages over externe inhuur worden niet structureel opgesteld, maar zijn alleen gemaakt naar aanleiding van raadvragen. Voor Metro en Tram is dit wel opvallend omdat is bepaald dat Metro en Tram elke 6 weken aan de wethouder zou moeten rapporteren over de omvang en de kosten van de externe inhuur.⁷⁷

Voor de drie organisaties geldt dat de interne rapportages financieel van aard zijn en niet ingaan op het bereiken van effecten en (prestatie)doelen van het college.

3.7 Conclusie

Alles afwegend, schiet de mate waarin Metro en Tram, Nieuw-West en ICT in 2015 bewaakten dat er volgens de gedragscode en het protocol werd gewerkt tekort. Dit is in 2016 wel verbeterd.

Gedragscode en protocol op hoofdlijnen bekend

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.

Organisatiespecifieke afspraken bevorderen naleving gedragscode en protocol

De kans op naleving van de regels uit de gedragscode en het protocol externe inhuur is groter wanneer deze onderdeel zijn van organisatiespecifieke afspraken. Wel gaat er enige tijd overheen voordat regels ook worden nageleefd, tenzij de inhuur via de lead buyer Personeel verloopt. Regels uit de gedragscode die al een langere tijd deel uitmaken van de organisatiespecifieke afspraken worden vaker nageleefd dan de regels uit het protocol die recenter zijn verwerkt in de organisatiespecifieke afspraken.

⁷⁶ CFO Metro en Tram, PC - rapportage externe inhuur, 11 juni 2015: Binnengemeentelijke inzet welke wel op detachingsbasis wordt afgerekend zoals die van het Ingenieursbureau of het Bureau Interim en Advies van de gemeente Amsterdam, maakt geen onderdeel uit van het gerapporteerde bedrag.

⁷⁷ Ondermandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit Personeel en Organisatieadvies, 31 augustus 2015.

Niet alle regels uit gedragscode en protocol zijn opgenomen in de organisatiespecifieke afspraken

Juist omdat organisatiespecifieke afspraken de naleving van de regels uit de gedragscode en het protocol bevorderen, is het van belang om zo veel mogelijk van die regels te incorporeren in de organisatiespecifieke afspraken.

Hoewel het beeld wisselt per organisatie, geldt voor alle drie de organisaties dat in de organisatiespecifieke afspraken weinig aandacht is voor het analyseren van het probleem waarvoor externe inhuur een oplossing is, en voor de vraag of het de beste oplossing is in termen van nut en noodzaak. Ook ontbreekt aandacht voor het maken van afspraken over de interne en externe evaluatie van de externe inhuur als over het borgen van kennis. Tot slot ontbreken afspraken over de dossiervorming op de punten van probleemformulering, rapportages en evaluaties. Opgemerkt moet worden dat ICT voor twee programma's het functioneren van externen wel evalueert, zonder dat dit formeel is geregeld.

Daarnaast ontbreken in iedere organisatie ook andersoortige afspraken. Zo is bijvoorbeeld bij Metro en Tram en ICT niet afgesproken dat een uurtarief van hoger dan € 125 eerst moet worden voorgelegd aan de vakwethouder en het college. Bij Nieuw-West zijn geen afspraken gemaakt over de inhoud van het contract, de contractregistratie en de dossiervorming. Dat regels niet zijn geïncorporeerd in de organisatiespecifieke afspraken hoeft overigens niet te betekenen dat ze niet worden nageleefd in de praktijk. Zo vraagt de rve ICT een collegebesluit bij een uurtarief boven de € 125 en toetsen de rve ICT en de lead buyer Personeel dat de vakwethouder of het college akkoord zijn met de afwijkingen.

Site Externe Inhuur nog niet volledig benut

Bijna iedere organisatie is sinds 2013 verplicht om in te huren via lead buyer Personeel. Voor Metro en Tram geldt dit alleen voor ambtelijke (generieke) functies. Uit een schatting van lead buyer Personeel over 2014 blijkt dat voor 59% van de inhuur nog geen gebruik werd gemaakt van de site Externe Inhuur. Metro en Tram en Nieuw-West hebben in 2015 niet, respectievelijk één keer gebruik gemaakt van de site Externe Inhuur. ICT heeft in 2015 veelvuldig gebruik gemaakt van de site Externe Inhuur.

Inhuur via lead buyer Personeel bevordert naleving gedragscode en protocol

Inhuur via lead buyer Personeel en daarmee via het vacatureloket en de site Externe Inhuur 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 lead buyer Personeel 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 lead buyer Personeel een standaardcontract en een eenduidig inhuurdossier op en archiveert dit.

Maar ook lead buyer Personeel regelt niet alles

Lead buyer Personeel faciliteert alleen de inhuur van externen en 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. Managers van de rve's en stadsdelen blijven verantwoordelijk voor de motivatie en afwegingen om in te huren en het organiseren van kennisborging, evaluaties en de opbouw van één integraal dossier. Bovendien interpreteert de lead buyer Personeel en met hen de rve ICT de regels zo dat verlengingen die op grond van het protocol gemeld zouden moeten worden, vanwege een overgangsrecht na 1 juni toch niet hoefden te worden gemeld aan de wethouder of het college.

Actief toezicht op naleving van de organisatiespecifieke afspraken

Voor alle drie de organisaties geldt dat het toezicht niet 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 organisatiespecifieke afspraken over externe inhuur door deze afspraken te borgen, te toetsen en te bevorderen en over non-conformiteit intern te rapporteren.

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 in het stadsdeel.

In de uitvoering ging het mis

Uit het dossieronderzoek en de aanvullende interviews bij de drie organisaties blijkt dat ondanks het toezicht niet geheel overeenkomstig de regels uit de gedragscode en het protocol is gehandeld. De mate waarin verschilt. Nieuw-West heeft daarin het meest te verbeteren, terwijl rve ICT van de drie organisatie het meest handelt overeenkomstig de regels uit de gedragscode en het protocol.

Bij de drie organisaties ontbreekt aandacht voor "goed werkgeverschap" en "slagvaardigheid". Dit geldt ook voor het (tussentijds) evalueren van het functioneren van de externe medewerker. Hierover werd van tevoren niet nagedacht en het werd ook niet contractueel geregeld in 2015. Ook ontbreekt aandacht voor verantwoordelijkheden, evaluatiemomenten en het opstellen van een beschermingsplan om het risico van (de schijn van) belangenverstrengelingen te beperken. Ondanks dat kennisoverdracht en -borging niet contractueel is geregeld besteedt Metro en Tram wel aandacht aan kennismanagement.

De toetsing of expertise binnengemeentelijk aanwezig is, bleef bij Nieuw-West en ICT achterwege. ICT liet de aanvragen wel lopen via het vacatureloket van de lead buyer Personeel maar die heeft onvoldoende mogelijkheden om dit te toetsen.

Daarnaast geldt dat ook soms basale handelingen niet goed worden uitgevoerd. Zoals het opvragen van een recente geheimhoudingsverklaring, het door beide partijen laten tekenen van het contract, of voor het vormen van één integraal inhuurdossier.

Vijf oorzaken van tekortkomingen in de uitvoering

Dat niet overeenkomstig de gedragscode en het protocol wordt gehandeld kent vijf oorzaken:

1. Onbekendheid met (de regels uit) de gedragscode en het protocol. Mede als gevolg dat de gedragscode ook niet vindbaar is op intranet.
2. Niet alle regels uit de gedragscode en het protocol zijn geborgd in de eigen organisatiespecifieke afspraken, terwijl er veelal alleen maar wordt gehandeld overeenkomstig deze afspraken.
3. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is onduidelijk. De rve ICT neemt aan dat specifieke taken door de lead buyer Personeel zullen worden uitgevoerd, en gaat er bijvoorbeeld vanuit dat de lead buyer toetst op inhuur van voormalig gemeentepersoneel, terwijl dat niet is geregeld. Binnen Nieuw-West is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de dossiervorming.
4. Onduidelijk hoe afspraken moeten worden uitgelegd. De gedragscode, het protocol en de organisatiespecifieke afspraken kennen *open normen* waardoor deze afspraken verschillend worden geïnterpreteerd en waardoor verschillen in de uitvoering ontstaan. Zo is de *overgangsregeling* door lead buyer Personeel en ICT zo uitgelegd dat verlengingen na 1 juni 2015 niet hoefden te worden voorgelegd aan het college, heeft Metro en Tram de inhuur van baliepersoneel, auditors en juristen niet verantwoord als externe inhuur maar als uitbesteding en varieert de omvang van externe inhuur in verschillende financiële documenten als gevolg van verschillende gehanteerde definities.
5. Afspraken worden gemaakt buiten het college van B en W (en de raad) om. Dit geldt niet alleen voor de *overgangsregeling* over tijdelijk afwijken van het protocol *externe inhuur*, maar ook voor afspraken tussen de dienst Metro en Tram en DMC om bepaalde kosten niet als externe inhuur maar als uitbesteding te verantwoorden.

Voor Nieuw-West geldt dat in de eerste helft van 2015 toezicht ontbrak op het naleven van de gedragscode.

Organisatiespecifieke afspraken dragen niet bij aan realisatie beleidsdoelstellingen

De organisatiespecifieke afspraken van ICT en Metro en Tram gaan niet in op de beoogde effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen of indicatoren zoals beschreven in 2.3. Bij Nieuw-West is in beperkte mate aandacht besteed aan de effecten en beleidsdoelstellingen. Voor met name ICT en Tram en Metro, en in beperktere mate voor Nieuw-West, geldt dat daarop weinig sturing plaatsvindt.

Rapportages niet toereikend

Als onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus verstrekken de drie organisaties informatie over externe inhuur aan het gemeentebestuur. De formats zijn financieel

van aard en gaan niet in op het bereiken van de beoogde effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen of indicatoren van het college.

Voor Metro en Tram geldt dat de geprognosticeerde kosten externe inhuur in de najaarsnota 2015 (€ 430.858) en de opgave voor de gemeentelijke jaarrekening 2015 (€ 482.331) aanzienlijk lager zijn dan in de financiële administratie is verantwoord (€ 12,6 miljoen) en is gerapporteerd aan het projectcommissariaat (€ 37,7 miljoen). Dit kent twee oorzaken. Metro en Tram rapporteert slecht een forfaitair percentage (4%) van de externe kosten als externe inhuur in de jaarrekening en bovendien hanteert Metro en Tram afwijkende definities van externe inhuur voor de jaarrekening en voor het projectcommissariaat.

Verbeteringen in 2016

De drie organisaties en lead buyer Personeel hebben eind 2015 en in 2016 tal van verbeteringen doorgevoerd waardoor de verwachting is dat zowel de kwaliteit van de uitvoering als de kwaliteit van het toezicht zal toenemen.

Zo hebben ICT en Nieuw-West meer aandacht voor kennisoverdracht. Bovendien is het standaardcontract van lead buyer Personeel op dit punt aangepast. Metro en Tram heeft meer aandacht voor het beschermingsplan. Ook is een stadsbrede, centrale registratie van de contracten boven de € 50.000 gerealiseerd. De maandelijkse bespreking van de p-monitor bij ICT en de budgetbesprekingen en de prestatiedialoog bij Nieuw-West dragen bij tot een verbeterd toezicht.

4 Omvang en samenstelling externe inhuur

Gedurende ons onderzoek hebben we verschillende keren de ambtelijke organisatie gevraagd om kwantitatieve gegevens over de omvang en samenstelling van de externe inhuur kosten in 2015. In eerste instantie leek de intern gebruikte SPEND-analyse (SPEND) hiervoor uitkomst te bieden, deze analyse is namelijk van groot belang voor het uitoefenen van de taken van de lead buyers.⁷⁸ Door de grote verschillen die deze SPEND liet zien met de vastgestelde inhuurcijfers in de jaarrekening was de SPEND niet bruikbaar voor het uitoefenen van de taken van de lead buyers en voor ons onderzoek.⁷⁹ Ondanks meerdere zoekpogingen hebben we geen betere informatie kunnen vinden en voelden we de noodzaak om door eigen analyses ons zelf meer inzicht te verschaffen in de omvang en samenstelling van de externe inhuur.

4.1 Cijfers met de nodige kanttekeningen

In dit hoofdstuk brengen we de omvang en samenstelling van de externe inhuur van de gemeente Amsterdam over 2015 en 2016 in kaart. Onze cijfersopstellingen en de verhoudingen die we daarbij hanteren, zijn gebaseerd op de onderverdeling van personele inzet uit tabel 1.2, het BBV,⁸⁰ de gedragscode van 1 januari 2013 en het protocol externe inhuur van 1 juni 2015. Voor onze analyses hebben we gebruik gemaakt van de informatie over de inzet van externen die aan het financiële systeem (AFS) kon worden ontleend. Daarnaast hebben we ‘werkbestanden’ bij verschillende functionarissen (waaronder lead buyer Personeel en de concernmanager inkoop) opgevraagd en geanalyseerd. Er dienen echter wel enige kanttekeningen geplaatst te worden bij de betrouwbaarheid van deze (basis)gegevens.

We hebben weliswaar het totale bedrag aan externe inhuurkosten 2015 uit AFS kunnen aansluiten met de cijfers uit de jaarrekening 2015, maar er blijven twijfels bestaan over de volledigheid van dit totaalbedrag en over de juiste allocatie van de kosten per inhuurcategorie. Net als ACAM⁸¹ constateren wij (tijdens ons casuonderzoek in hoofdstuk 3) dat de begrippen ‘externe inhuur’ en ‘uitbesteding’ niet voor iedereen binnen de gemeente helder zijn. Zo wordt door eigen interpretatie binnen het ene organisatieonderdeel ICT-deskundigheid gezien en geboekt als

⁷⁸ Volgens bijlage 2 van het *bevoegdhedenbesluit* kunnen de lead buyers de inkoopbehoefte vaststellen op basis van de spendanalyse. Tevens zou de lead buyer op basis van de spendanalyse moeten kunnen signaleren als opdrachtgevers zelfstandig en dus buiten de lead buyer om producten of diensten verwerven.

⁷⁹ In de SPEND-analyse wordt aan alle in AFS geboekte facturen een Professionele Inkoop- en Aanbestedingscode (PIA)- codering toegekend op basis de leverancier. De codering wordt afgeleid uit een afzonderlijk extra comptabel systeem CAS. - worden de facturen voorzien van deze PIA-codering. Bij de SPEND-analyse wordt niet gekeken naar de kostensoorten waarop de kosten in AFS zijn verantwoord maar wordt via de PIA-codering afgeleid welke kosten als externe inhuur kwalificeren op basis van de PIA-code.

⁸⁰ Besluit begroting en verantwoording.

⁸¹ Interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen aan de Commissievergadering AZF van 24 maart 2011 en bijlage 5.3.a voor de vergadering van de concernauditcommissie van 2 juni 2014 betreffende agendapunt Rapport externe inhuur, Volledigheid gerapporteerde externe inhuur laat te wensen over (11 februari 2014).

‘externe inhuur’ en binnen een ander organisatieonderdeel als ‘uitbesteding’. Als er al consensus is over het feit dat het om externe inhuur gaat, bestaat de kans dat door onbekendheid met de regels uit de gedragscode er op verkeerde kostensoorten en daarmee corresponderende kostencategorieën wordt geboekt. Voor de door ons gebruikte cijfers over 2016 geldt dat deze gebaseerd zijn op een data-extractie per 25 januari 2017. Aangezien de jaarrekening 2016 toen nog niet was vastgesteld, bestaat de kans dat de gegevens nog aan verandering onderhevig zijn, bijvoorbeeld als gevolg van correcties. Aan het gebruik van het contractenregister dat we van lead buyer Personeel hebben ontvangen en waaruit is af te leiden welke organisaties gebruik hebben gemaakt van de site Externe Inhuur kleven ook de nodige risico’s. Het register wordt in een excelsheet bijgehouden en is slecht beschermd tegen onbewuste overschrijving van datavelden. Daarnaast ontbreken er geprogrammeerde controles waardoor er verschillende invoerfouten gemaakt kunnen worden, zonder dat deze direct opvallen.

Ondanks de bovengenoemde knelpunten zijn we van mening dat onze data-analyse bijdraagt aan een beter inzicht in de omvang en samenstelling van de externe inhuur dan tot nu toe voor handen was.

In de volgende paragrafen gaan we in op :

- de totale omvang externe inhuur- en personeelskosten (4.1);
- de externe inhuur- en personeelskosten verdeeld per cluster (4.2);
- externe inhuur- en personeelskosten verdeeld per rve (4.3);
- de externe inhuurkosten verdeeld per inhuurcategorie (4.4);
- de inhuur die via de site Externe Inhuur heeft plaatsgevonden (4.5).

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (4.6) staan we stil bij de verhouding externe inhuur en uitbesteding.

4.2 Totale omvang externe inhuur en personele lasten

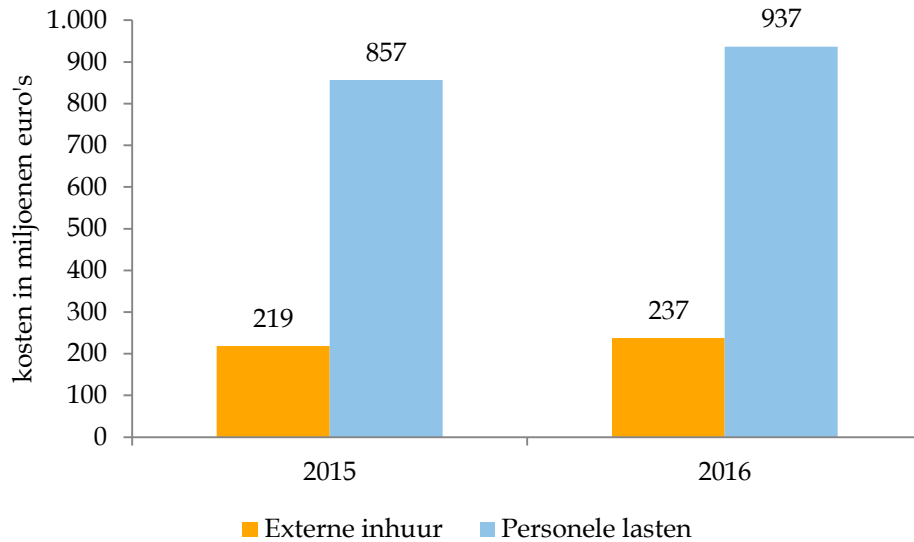
In de onderstaande tabel 4.1 en figuur 4.1 is de omvang weergegeven van de kosten aan externe inhuur en personele lasten in 2015 en 2016.

Tabel 4.1 - 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
	1.075.227.971	1.174.354.383
Percentage externe inhuur	20,3%	20,2%

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

Figuur 4.1- Externe inhuurkosten en personele lasten in 2015 en 2016.



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

Uit tabel 4.1 en figuur 4.1 blijkt dat zowel de externe inhuurkosten als de personele lasten in de periode 2015-2016 aanzienlijk zijn toegenomen, met € 18,7 miljoen respectievelijk € 80,4 miljoen. In 2016 is ondanks deze absolute verhogingen het percentage aan inhuurkosten van het geheel van inhuur- en personeelskosten met 0,1%-punt gedaald.

4.3 Externe inhuurkosten en personele lasten onderverdeeld per cluster

In de volgende tabellen 4.2 en 4.3 en figuur 4.2 zijn de totale kosten van inhuur en personeelskosten onderverdeeld naar clusters. De ontwikkelingen over 2015-2016 laten het volgende beeld zien.

Tabel 4.2 - Kosten externe inhuur per cluster in 2015 en 2016

Cluster	2015		2016	
Bedrijfsvoering	48.941.424	22,4%	51.491.482	21,7%
Bestuur en Organisatie	6.783.363	3,1%	12.499.318	5,3%
Dienstverlening en informatievoorziening	26.674.592	12,2%	36.618.577	15,4%
Ruimte en Economie	44.662.496	20,4%	55.015.476	23,2%
Sociaal	45.217.663	20,7%	47.169.702	19,9%
Stadsdelen	46.380.617	21,2%	34.605.336	14,6%
Totaal	218.660.155	100,0%	237.399.891	100,0%

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

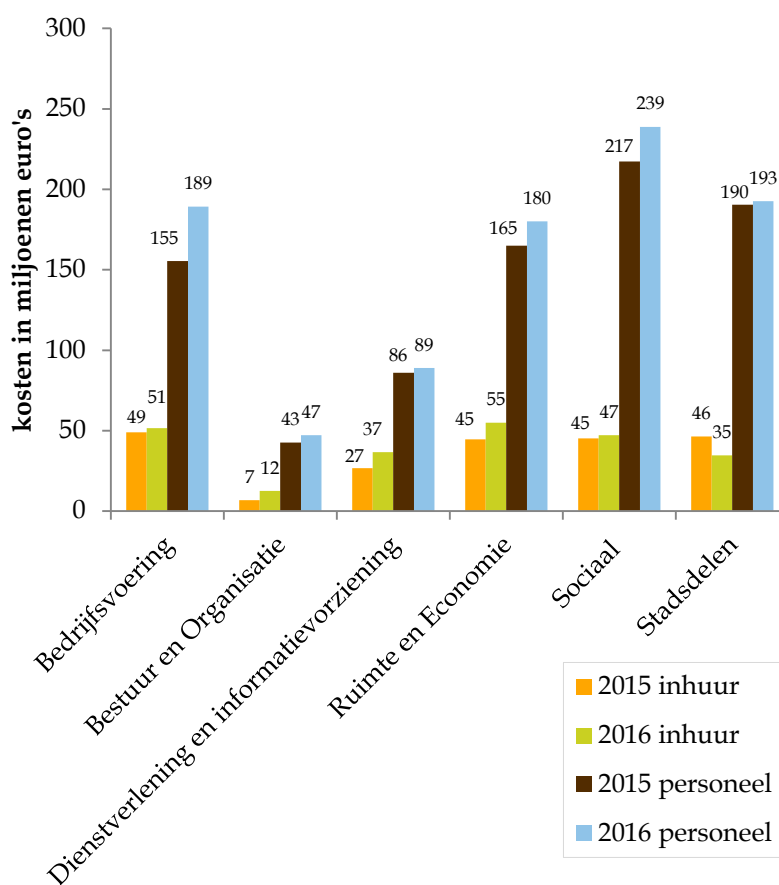
Tabel 4.3 - Personele lasten per cluster in 2015 en 2016

Cluster	2015		2016	
Bedrijfsvoering	155.361.658	18,1%	189.173.035	20,2%
Bestuur en Organisatie	42.590.278	5,0%	47.126.601	5,0%
Dienstverlening en informatievoorziening	86.010.420	10,0%	88.978.626	9,5%
Ruimte en Economie	164.889.925	19,3%	180.085.429	19,2%
Sociaal	217.313.520	25,4%	238.881.536	25,5%
Stadsdelen	190.402.014	22,2%	192.709.264	20,6%
Totaal	856.567.816	100,0%	936.954.492	100,0%

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

De tabellen 4.2 en 4.3 laten zien dat de clusters bedrijfsvoering, ruimte en economie, sociaal en stadsdelen verhoudingsgewijs redelijk bij elkaar liggen. De clusters bestuur en organisatie en dienstverlening en informatievoorziening zijn aanzienlijk kleiner.

Figuur 4.2 - Inhuur- en personeelskosten per cluster in 2015 en 2016



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

De figuur maakt duidelijk dat bij vrijwel alle clusters sprake is van zowel een stijging op het gebied van inhuurkosten als op het gebied van personeelskosten. Alleen bij de cluster stadsdelen lopen de inhuurkosten van € 46,4 miljoen terug naar € 34,6 miljoen. Hoewel er sprake is van een algehele stijging valt op dat de verhoudingspercentages redelijk dicht bij elkaar blijven. De stijgingen vinden over de hele linie en in soortgelijke verhoudingen plaats. Als we er nauwkeuriger naar kijken en de verhouding van de inhuurkosten in relatie tot het totaal aan inhuur- en personeelskosten in beeld brengen (zie tabel 4.4), dan valt op dat percentages van de clusters Bestuur en Organisatie en Dienstverlening 6,3% en 5,5% hoger zijn. Bij Ruimte en Economie is er sprake van een lichte stijging met 1,9% en bij de clusters Sociaal, Bedrijfsvoering en Stadsdelen is sprake van een daling van 0,7%, 2,6% en 4,4%.

Tabel 4.4 - Inhuurpercentages per cluster in 2015 en 2016 (uitgedrukt t.o.v. inhuur- en personeelskosten)

Cluster	2015	2016
Bedrijfsvoering	24,0%	21,4%
Bestuur en Organisatie	13,7%	21,0%
Dienstverlening en informatievoorziening	23,7%	29,2%
Ruimte en Economie	21,3%	23,4%
Sociaal	17,2%	16,5%
Stadsdelen	19,6%	15,2%

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

4.4 Externe inhuur- en personeelskosten per rve

In onderstaande tabel 4.5 geven we inzicht in de inhuur- en personeelskosten onderverdeeld naar de rve's. In figuur 4.3 geven we per rve de inhuurpercentages over 2015 en 2016 weer.

Tabel 4.5 - Inhuur- en personeelskosten en inhuurpercentages per rve in 2015 en 2016

RVE	2015				2016			
	Inhuurkosten in mln.	Salariskosten in mln.	Totaal in mln.	% inhuur van totaal	Inhuurkosten in mln.	Salariskosten in mln.	Totaal in mln.	% inhuur van totaal
Bedrijfsvoering								
Bureau Interim en Advies	0,2	4,9	5,1	4,0%	0,8	5,3	6,1	13,1%
Communicatie	3,8	17,4	21,2	18,0%	7,2	18,0	25,1	28,6%
Facilitair Bureau	1,9	16,6	18,5	10,5%	1,4	17,1	18,5	7,8%
Financiën	6,2	32,6	38,8	16,0%	6,3	32,9	39,3	16,1%
ICT	25,2	20,7	45,9	55,0%	22,8	21,5	44,3	51,5%
Juridisch Bureau	1,4	9,3	10,7	13,0%	1,1	9,4	10,4	10,2%
Personeel en Organisatie	6,0	43,0	49,0	12,2%	7,8	74,1	81,9	9,5%
Staf Bedrijfsvoering(Directie)	4,0	7,7	11,7	34,1%	4,0	7,8	11,7	33,8%
VGA Verzekeringen	2,3	3,1	5,5	42,8%	< 0,1	3,2	3,2	2,0%
Dienstverlening en Informatie								
Basisinformatie	1,2	9,3	10,4	11,2%	3,0	8,4	11,4	26,3%
Belastingen	4,8	13,1	17,8	26,8%	6,9	13,9	20,8	33,1%
Dienstverlening	17,0	29,9	46,9	36,2%	22,5	31,2	53,7	41,9%
Handhaving en Toezicht	1,4	12,9	14,3	9,6%	1,7	13,3	15,0	11,2%
Monumenten en Archeologie	0,4	2,3	2,7	14,8%	0,1	2,6	2,7	4,1%
Onderzoek, Informatie en Statistiek	0,6	2,7	3,3	17,5%	0,8	3,7	4,5	18,6%
Stadsarchief	0,2	4,7	4,9	4,2%	< 0,1	4,7	4,7	1,0%
Stadsbank van Lening	< 0,1	3,4	3,4	2,3%	0,3	3,3	3,6	7,3%
Staf Dienstverleningen	1,1	7,8	8,9	12,8%	1,3	7,8	9,1	14,1%
Ruimte en Economie								
Economie	1,5	7,1	8,6	17,5%	1,9	8,3	10,1	18,4%
Gemeentelijk Vastgoed	1,3	7,9	9,2	14,5%	1,4	8,5	10,0	14,4%
Grond en Ontwikkeling	4,1	19,6	23,7	17,3%	4,8	21,6	26,5	18,2%
Ingenieursbureau	11,7	34,6	46,3	25,3%	16,0	37,4	53,4	30,0%
Kunst en Cultuur	< 0,1	0,9	0,9	0,4%	< 0,1	0,8	0,8	4,9%
Materiaalbureau	< 0,1	2,9	3,0	1,4%	0,2	3,1	3,3	4,7%
Metro en Tram	12,6	2,4	15,0	84,0%	14,1	2,8	16,8	83,6%
Parkeren	3,6	3,3	7,0	52,1%	4,5	3,9	8,4	53,1%
Projectmanagementbureau	1,7	29,0	30,8	5,6%	2,4	30,1	32,5	7,5%
Ruimte en Duurzaamheid	3,5	23,4	26,9	13,1%	3,0	27,1	30,1	10,0%
Staf Ruimte en Economie	1,1	7,1	8,2	13,2%	2,1	6,9	8,9	23,1%
Verkeer en Openbare Ruimte	0,2	17,5	17,6	1,0%	1,2	19,8	21,0	5,9%
Wonen	0,5	8,2	8,8	6,2%	1,2	8,8	10,1	12,4%
Zuidas	0,5	0,9	1,5	37,3%	2,2	1,0	3,2	68,0%
Sociaal								
Clusterstaf (Directie)	2,5	19,2	21,7	11,6%	4,4	19,7	24,1	18,2%
GGD	8,1	57,2	65,3	12,5%	10,4	63,3	73,7	14,1%
Inkomen	7,5	36,6	44,1	17,1%	6,3	36,4	42,7	14,8%
Onderwijs, Jeugd en Zorg	7,1	35,6	42,7	16,6%	5,2	37,2	42,4	12,3%
Participatie	4,2	18,2	22,4	18,8%	3,7	20,9	24,5	14,9%
Sport en Bos	0,5	5,8	6,3	8,1%	2,6	15,1	17,7	14,7%
Subsidies en Inkoop Sociaal	0,4	10,2	10,7	4,2%	0,7	10,5	11,2	5,9%
Werk	14,8	34,5	49,3	29,9%	13,9	35,7	49,7	28,0%
Stadsdeelorganisaties								
Stadsdeel Centrum	7,5	33,7	41,1	18,1%	8,6	34,7	43,2	19,8%
Stadsdeel Nieuw-West	8,6	35,0	43,6	19,7%	8,2	36,1	44,3	18,4%
Stadsdeel Noord	4,3	19,7	24,0	17,8%	3,9	19,8	23,7	16,4%
Stadsdeel Oost	5,7	27,0	32,7	17,5%	3,3	27,7	30,9	10,6%
Stadsdeel West	10,7	24,5	35,2	30,3%	2,7	25,1	27,8	9,9%
Stadsdeel Zuid	6,6	32,7	39,3	16,8%	5,2	31,0	36,2	14,4%
Stadsdeel Zuidoost	3,1	17,8	20,9	14,7%	2,8	18,4	21,2	13,1%
Staf en andere organisatieonderdelen								
Bestuur en Organisatie	6,3	38,6	44,9	14,1%	12,0	42,8	54,8	21,9%
Auditdienst ACAM	0,4	3,8	4,2	10,4%	0,5	4,1	4,5	10,8%
Amsterdams Kunstraad	0,0	0,2	0,2	0,0%	0,0	0,2	0,2	0,0%
Totaal	218,7	856,6	1.075,2	20,3%	237,4	937,0	1.174,4	20,2%

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

Uit tabel 4.5 blijkt dat er in 2015 in 2016 aanzienlijke verschillen bestaan tussen de rve's. Niet alleen in omvang maar ook als we naar de verhouding externe inhuur en personele lasten kijken.

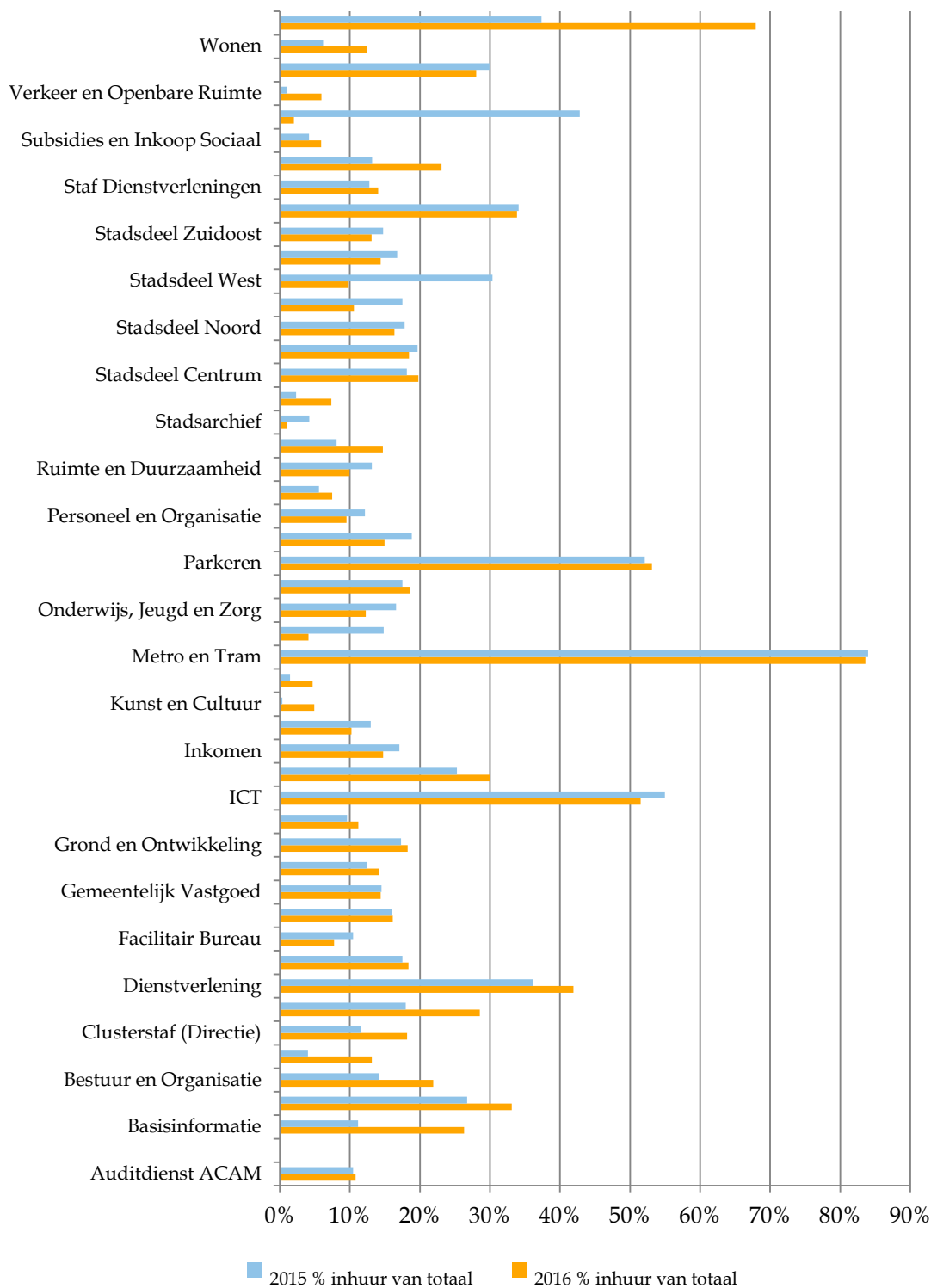
Er zijn in 2015 negen rve's die 30% of meer van hun totale kosten (externe inhuur- en personeelskosten) besteden aan externe inhuur: Dienstverlening (36%), ICT (55%), Metro en Tram (84%), Parkeren (52%), Stadsdeel West (30%)⁸², Staf Bedrijfsvoering (34%), VGA Verzekeringen (43%), Werk (30%) en Zuidas (37%).

Figuur 4.3 maakt duidelijk dat verhoudingsgewijs (relatie tussen externe inhuur en totaal aan externe inhuur- en personeelskosten) voor het grootste deel van de rve's in 2015-2016 niet veel verschillen. De grootste afwijkingen zijn de rve's:

- Zuidas met een toename van 30;
- Basisinformatie met een toename van 15,1;
- Communicatie met een toename van 10,6%;
- VGA verzekeringen met een afname van 40,8%;
- Stadsdeel West met een afname van 20,4%;
- Monumenten en Archeologie met een afname van 10,7%.

⁸² Uit nadere analyse blijkt dat van de € 10,6 miljoen die in AFS is verantwoord als externe inhuur er in totaal € 7,9 miljoen betrekking heeft op een woningbouwproject. Dit betreft een foutieve verwerking van de kosten. Hier is geen sprake van externe inhuur maar van uitbesteding.

Figuur 4.3 - Inhuur- en personeelskosten per cluster in 2015 en 2016



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

4.5 Externe inhuur onderverdeeld naar inhuurcategorieën conform gedragscode

In de gedragscode wordt veel waarde gehecht aan het onderscheid tussen inhuurkosten naar verschillende kostencategorieën. Zowel bij prestatiedoel 2 (van invloed bij de afweging) als bij prestatiedoel 19 (van belang voor een uniforme wijze van registreren zodat vergelijking tussen en analyse van de verschillende soorten inhuur mogelijk is) is hier al bij hoofdstuk 2 stilgestaan. In onderstaande tabel 4.6 zijn aan de hand van de corresponderende kostensoorten uit het Amsterdam Financieel Systeem (AFS) de kosten per categorie weergegeven.

Tabel 4.6 - Inhuurkosten per categoriesoort

Beleids categorie	Soorten	ARS kststr	2015 €	2015%	2016 €	2016%
<i>Beleidsgevoelige inhuur</i>	Interim-(project)management	4303	3.641.510	1,7%	1.843.347	0,8%
	Organisatie- en formatieadvies	4304	1.173.287	0,5%	927.071	0,4%
		4305	7.987.011	3,7%	13.577.792	5,7%
	Beleidsadvies	4306	1.785.457	0,8%	2.277.602	1,0%
	Communicatieadvies				6,7%	
<i>(beleids)ondersteunende inhuur</i>	Juridisch personeel	4307	1.920.454	0,9%	2.002.967	0,8%
	Advies over automatiseringsvraagstukken	4309	25.665.531	11,7%	24.042.225	10,1%
	Advies over accountancy, financiën en administratieve organisatie	4308	5.626.609	2,6%	8.163.846	3,4%
<i>Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering</i>	Uitzendkrachten, zowel op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden.	4302 & 4312	170.860.295	78,1%	184.565.011	77,7%
				78,1%		77,7%
Totaal			218.660.154	100%	237.399.861	100%

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

Uit tabel 4.6 blijkt dat er tussen de inhuursoorten in 2015-2016 weliswaar verschuivingen zichtbaar zijn, maar dat op categorieniveau de verhoudingen hetzelfde blijven. Zowel in 2015 als in 2016 wordt het grootste deel (78%) van de inhuurkosten verantwoord door de inzet van uitzendkrachten. De categorie beleids-ondersteunende inhuur vertegenwoordigt in beide jaren rond de 15% van de totale inhuurkosten en beleidsgevoelige inhuur vormt de kleinste categorie met gemiddeld 7%.

4.6 Inhuur via de site Externe Inhuur

Als op basis van het afwegingskader is vastgesteld dat er intern geen oplossing is voor het geconstateerde capaciteits- of expertiseprobleem, en er geen raamcontract bestaat voor het type inhuur waar behoefte aan is, dan wordt er een capacitaire vraag aan de markt gesteld via de site Externe Inhuur. Zowel de gedragscode als het protocol verplichten het gebruik van de site Externe Inhuur die door de lead buyer Personeel wordt gefaciliteerd. Aan de hand van het contractenbestand van deze lead buyer hebben we een overzicht opgesteld (tabel 4.7 en figuur 4.3) met daarin weergegeven het aantal keer dat een organisatie in 2015-2016 gebruik heeft gemaakt van de site Externe Inhuur en welke totale contractwaarde daarmee gemoeid was.

Naar aanleiding van de analyse van het contractenbestand hebben we een aantal onjuistheden en inconsistenties geconstateerd in het contractenbestand. Zo zijn er velden die ten onrechte leeg zijn (waaronder contractwaarde), zijn velden soms verkeerd gevuld (bijvoorbeeld invoer van een datum in een numeriek veld) en worden (organisatie)eenheden op verschillende wijzen gespeld. Een groot deel van deze onvolkomenheden is terug te voeren op het feit dat er geen gebruik wordt gemaakt van specifieke databasesoftware maar dat het bestand door meerdere mensen met onbeperkte (mutatie)rechten wordt bijgehouden in excel. Hierdoor ontbreken de nodige invoer- en geprogrammeerde controles die de integriteit van de data dienen te borgen. Aangezien er geen beter alternatief voorhanden was, hebben toch we besloten om de data te verwerken in de overzichten in tabel 4.7 en figuur 4.3. Let wel, er dienen er dus de nodige kanttekeningen bij de overzichten in acht te worden genomen.

Opvallend is ook dat de registratie niet plaatsvindt per rve maar dat er een verouderde organisatie-indeling wordt gehanteerd. Sommige van deze organisatie-onderdelen zijn opgegaan in verschillende rve's. Bovendien is er geen relatie te leggen tussen de gegevens uit de contractendatabase van de lead buyer Personeel en de in AFS verwerkte daadwerkelijk afgenomen inhuur met bijbehorende kosten (gebaseerd op factuur en betaling). Door het ontbreken van deze koppeling is een grondige analyse tussen ingeschatte afname (contract) en daadwerkelijke inhuur (AFS) door de lead buyer niet mogelijk. Daarnaast is de lead buyer Personeel niet zelf in staat om de daadwerkelijke inhuurcijfers te raadplegen. Deze beperkingen staan daarmee een goede invulling van het lead buyerschap in de weg en voorkomen dat de gemeentelijke organisatie op het gebied van inhuur leert van haar eerdere handelen.

Tabel 4.7 - Aantal keren dat organisaties gebruik hebben gemaakt van de site Externe Inhuur inclusief het daar bijhorende totaalbedrag.

Opdrachtgever	2015		2016	
	Aantal	Contractwaarde	Aantal	Contractwaarde
Onbekend	8	530.312	2	80.280
ABC	6	332.280	0	0
ACAM	16	1.060.540	1	80.784
Basisinformatie	9	617.240	8	490.680
Bedrijfsvoering	1	36.516	11	1.216.912
Belastingen	13	881.694	58	3.254.399
Bestuur en Organisatie	13	630.571	3	181.440
Bestuur en Organisatie / Concern Inkoop	6	485.180	0	0
Bureau Interim en Advies	11	0	2	336.960
Centrum	7	287.586	3	118.464
Cluster Sociaal	67	2.939.616	3	157.340
Communicatiebureau	52	2.170.600	44	1.951.528
DIVV	4	315.468	0	0
Dienstverlening	20	1.290.096	61	3.780.760
DMC	0	0	29	2.301.606
Economie	4	157.248	5	213.480
Educatie & Inburgering	0	0	1	10.800
Facilitair bureau	6	504.400	9	518.568
Financien	18	1.713.080	29	1.728.201
GGD Amsterdam	15	1.161.688	14	1.210.271
Gemeentelijk Vastgoed	0	0	1	26.784
Grond en ontwikkeling	30	2.063.408	50	3.539.653
Handhaving en Toezicht	3	117.920	3	37.120
ICT	325	20.505.160	187	11.852.487
IV Bedrijfsvoering	0	0	27	2.003.338
IV Ruimte en Economie	0	0	11	577.392
IV Sociaal	0	0	6	398.968
IV-Stadsdelen	2	121.212	28	1.870.220
Ingenieursbureau	50	3.261.952	170	16.560.374
Inkomen	0	0	2	77.792
Juridisch Bureau	0	0	10	561.632
Materiaalbureau	0	0	1	37.800
Nieuw-West	1	48.000	34	1.969.943

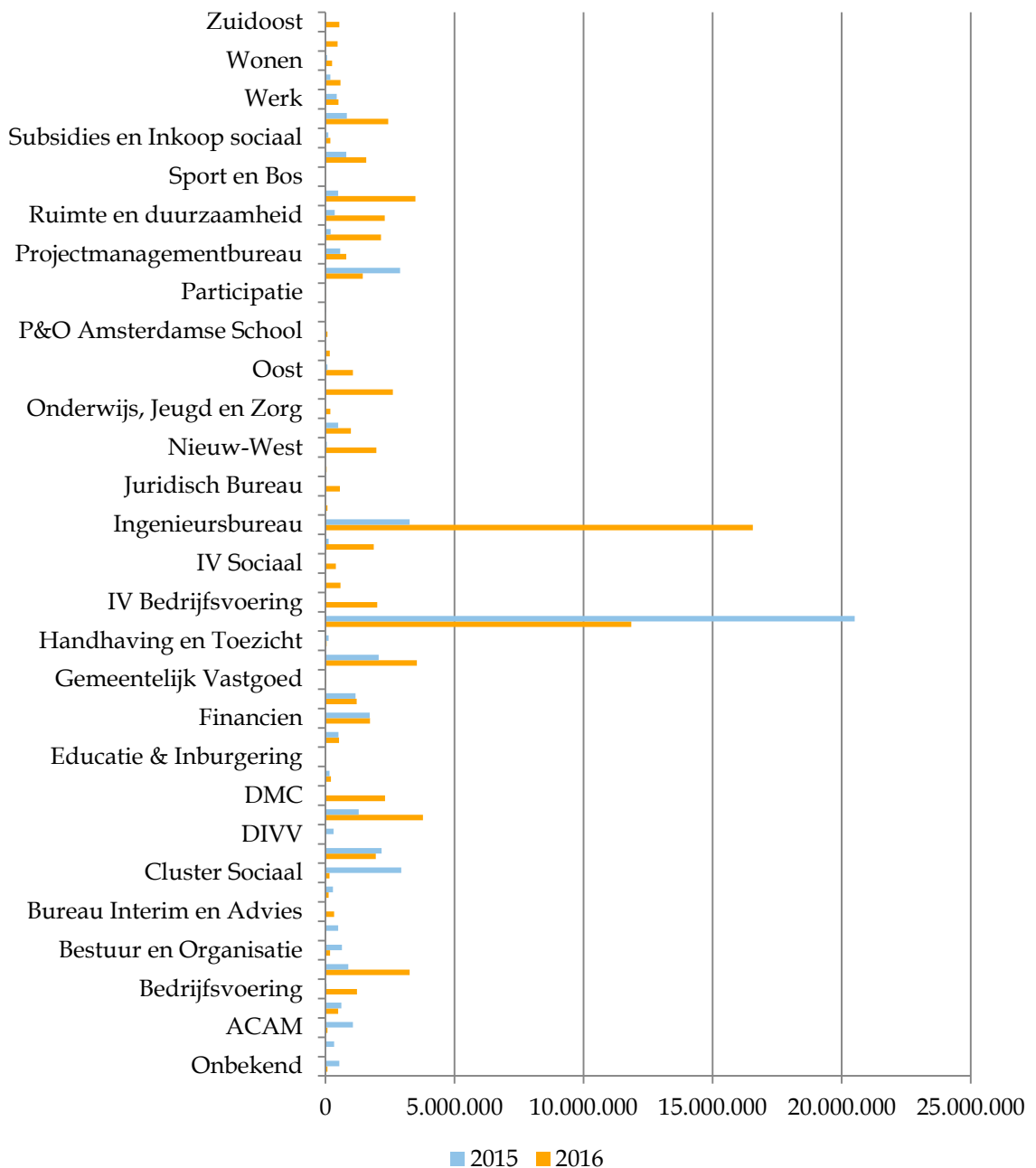
Opdrachtgever	2015		2016	
	Aantal	Contractwaarde	Aantal	Contractwaarde
Noord	8	493.041	16	979.662
Onderwijs, Jeugd en Zorg	0	0	3	184.080
Onderzoek, Informatie en Statistiek	0	0	45	2.608.746
Oost	2	73.944	18	1.058.669
Openbare Orde en Veiligheid	0	0	4	164.745
P&O Amsterdamse School	0	0	1	70.000
Parkeren	1	34.560	0	0
Participatie	0	0	1	13.440
Personeel en Organisatie	90	2.890.834	32	1.439.536
Projectmanagementbureau	2	571.584	14	808.640
Ruimte en Economie	2	201.240	41	2.153.751
Ruimte en duurzaamheid	3	354.720	23	2.290.604
Sociaal	11	491.688	52	3.487.200
Sport en Bos	0	0	1	13.520
Stadsdeel Zuid	16	801.086	21	1.582.892
Subsidies en Inkoop sociaal	3	108.800	2	192.960
Verkeer en Openbare ruimte	13	830.800	42	2.431.444
Werk	8	432.162	10	503.928
West	6	185.814	19	575.919
Wonen	2	60.000	5	258.576
Zuidas	0	0	4	471.800
Zuidoost	0	0	6	536.824
Totaal	854	48.762.040	1.173	78.972.912

Bron: Eigen data analyse op basis van excel sheet van lead buyer Personeel (gegevens per 24 januari 2017).

Uit tabel 4.7 valt af te leiden dat er in 2016 sprake is van een toename in het gebruik van de site Externe Inhuur. In 2015 valt op dat ICT in aantallen en contractwaarde verreweg de grootste gebruiker is van de site Externe Inhuur. Voor 2016 geldt dat het ingenieursbureau in aantallen contracten stijgt naar 170 en dat het corresponderende bedrag aan contractwaarde € 16,5 miljoen is. Hiermee lijkt het ingenieursbureau ICT op contractwaarde voorbij te streven. ICT huurt volgens de lead buyer Personeel in 2016 voor in totaal € 11,8 miljoen aan externe medewerkers via de site Externe Inhuur. Dit bedrag lijkt niet in lijn met de daadwerkelijke inhuurkosten die uit de financiële

administratie zijn afgeleid. Uit tabel 4.5 blijkt dat ICT voor bijna het dubbele bedrag (in totaal € 22,8 miljoen) heeft ingehuurd.⁸³

Figuur 4.4 - Contractwaarden 2015 en 2016 van de externe inhuur per organisatie



Bron: Eigen data analyse o.b.v. excel sheet van lead buyer Personeel (gegevens per 24 januari 2017).

⁸³ Het verschil is door de rekenkamer niet nader onderzocht. Er zijn meerdere oorzaken denkbaar, bijvoorbeeld: E is door de rve ICT relatief veel buiten de site Externe Inhuur ingehuurd (bijvoorbeeld op basis van raamcontracten), óf de inhuur via de site Externe Inhuur is niet goed bij de lead buyer Personeel geregistreerd, of de inhuur of verlenging heeft in 2014 plaatsgevonden, terwijl de kosten pas in een later jaar (2015) tot uitdrukking komen.

4.7 Verhouding tussen externe inhuur en uitbesteding is onbekend

In bovenstaande paragrafen zijn de externe inhuurkosten onderverdeeld naar cluster, rve en categorie, waarbij vaak ook de verhouding met de personeelskosten is weergegeven: het externe inhuurbedrag als percentage van de som van de externe inhuur- en loonkosten. Deze relatie ligt voor de hand en volgt ook logisch uit de algemene normering (uitgedrukt in een percentage) die door het Rijk en, tot aan de ingebruikname van de 'gedragscode 2013' ook door Amsterdam wordt gehanteerd.⁸⁴ Maar ook de verantwoordingseisen uit de meest recente versie van het BBV schrijven het gebruik van dit percentage voor. Een andere 'tegenhanger' van externe inhuur ontbreekt echter in de bovenstaande overzichten. Het gaat hier om het begrip *uitbesteding*.

Het geheel aan 'kosten van personele inzet', die de gemeente maakt ten behoeve van haar primaire processen, volgt de indeling in tabel 1.2 en bestaat uit de kosten voor personeel via:

- loon,
- externe inhuur, en
- via uitbesteding.⁸⁵

Hoewel de kosten via loon en via externe inhuur relatief eenvoudig uit de financiële administratie zijn te halen - bij de financiële verwerking van deze kosten wordt gebruikt gemaakt van specifieke kostensoorten⁸⁶ - geldt dat niet voor de kosten van personeel via uitbesteding. Dit komt door de wijze waarop de kosten van uitbestede werken of diensten financieel worden verwerkt. Deze worden in de financiële administratie als geheel geregistreerd zonder de personele kosten er uit te filteren. Hierdoor bevatten de als uitbesteding geboekte bedragen ook andere kostensoorten (zoals materiaal- en materieelkosten) en kunnen ze niet zonder meer worden vergeleken met de personele kosten via externe inhuur.

⁸⁴ In Amsterdam wordt het percentage niet berekend door de externe inhuurkosten af te zetten tegen de som van de inhuur- en loonkosten - de externe inhuurkosten worden afgezet tegen uitsluitend de loonkosten.

⁸⁵ Hoewel in tabel 1.2 inbesteding ook gezien wordt als externe inzet, wordt deze categorie hier niet opgenomen omdat ze een kostenneutraal karakter hebben.

⁸⁶ Voor de kostensoorten waar externe inhuur op wordt geboekt, zie tabel 2.3. De loonkosten worden geboekt op kostensoort 4201.

5 Verantwoording over het gevoerde inhuurbeleid

In dit hoofdstuk geven we antwoord op onze laatste onderzoeksvraag:

4. Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de gemeenteraad?

In de eerste paragraaf gaan we in op het kader dat we gebruikt hebben bij de beoordeling van de wijze waarop het college verantwoording over het gevoerde inhuurbeleid heeft afgelegd aan de gemeenteraad. Deze paragraaf sluiten we af met een beoordelingskader. Vervolgens beschrijven we op welke wijze verantwoording is afgelegd in ons onderzoeksjaar (2015) en stellen we op basis van ons beoordelingskader vast in hoeverre dit toereikend is geweest voor de gemeenteraad.

5.1 Beoordelingskader en aanpak

De basis voor de informatieverstrekking aan de raad wordt grotendeels gevormd door de bepalingen uit de gedragscode en het protocol. In paragraaf 2.3.3 is al toegelicht dat in de gedragscode en het protocol prestatiedoelen zijn opgenomen die als doel hebben om transparanter (aan de gemeenteraad) te rapporteren over enerzijds de aard en omvang van de externe inhuur en anderzijds over de resultaten die het college met haar gevoerde inhuurbeleid in het bewuste verantwoordingsjaar heeft bereikt. Voor beide elementen is het van cruciaal belang dat er een eenduidige en heldere definitie van externe inhuur bestaat en dat deze binnen de gehele gemeentelijke organisatie op uniforme wijze wordt toegepast (prestatiedoel 17). Dat geldt ook voor de financiële registratie van de kosten per inhuursoort (prestatiedoel 19). Alleen als deze registratie op volledige en juiste wijze plaatsvindt kan men een goed beeld vormen van de aard en omvang van de externe inhuur en kunnen inhuurcijfers geanalyseerd worden. In één van de prestatiedoelen zijn ook specifieke afspraken vastgelegd over hoe en wanneer aan de gemeenteraad wordt gerapporteerd over externe inhuur (prestatiedoel 18). Het belangrijkste element daarin is de Planning & Control (P&C)-cyclus die als essentieel instrument wordt genoemd om de vinger aan de pols te houden op alle externe inhuur binnen de gemeentelijke organisatie.

Hiermee zijn de aandachtspunten geïntroduceerd die we voor de beantwoording van onze onderzoeksvraag zullen gebruiken. In onderstaand schema wordt onze onderzoeksvraag 4 onderverdeeld in subvragen met bijbehorende toetspunten.

Onderdelen onderzoeksvraag 4

Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de gemeenteraad?

Deelvragen	Toetspunten
4a. Op welke wijze legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid?	
4b. Is de wijze van verantwoording in lijn met de prestatiedoelen?	<ul style="list-style-type: none">• De informatie dient in lijn te zijn met de prestatiedoelen die tot doel hebben transparanter te verantwoorden: prestatiedoelen 17 tot en met 19 (2.4.3).
4c. Is deze wijze van verantwoording toereikend voor de raad?	<ul style="list-style-type: none">• De informatie dient zo volledig, juist en tijdig mogelijk te zijn. Tevens dienen de overzichten en analyses helder en begrijpelijk te zijn.• De verantwoordingen dienen duidelijkheid te verschaffen over:<ul style="list-style-type: none">- welke doelen bereikt zijn;- welke inspanningen verricht zijn;- welke prestaties en resultaten er behaald zijn;- welke kosten hiervoor gemaakt zijn;- wanneer het beleid geëvalueerd wordt en wat de uitkomst van deze evaluatie is.

Als gevolg van de prominente rol die het college heeft gegeven aan de bestuurlijke P&C-cyclus als verantwoordingsinstrument van haar externe inhuurbeleid, volgen we in dit hoofdstuk zoveel mogelijk de structuur en de producten hiervan. Daarbij staan we in de volgende paragrafen niet alleen uitgebreid stil bij de vraag op welke wijze de P&C-cyclus in onze onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden (vraag 4a), maar geven we ook per verantwoordingsproduct aan of deze in lijn met de prestatiedoelen van het college is opgesteld (vraag 4b) en of de P&C-producten voldoen aan de eisen die we in meer algemene zin stellen aan verantwoordingen over beleid aan de gemeenteraad (vraag 4c). Aangezien ons onderzoekjaar het jaar 2015 is, richten we ons op de rapportages over de P&C-cyclus van 2015. De rapportagemomenten uit deze cyclus strekken zich uit over een bredere periode dan het kalenderjaar 2015. Ze lopen van eind 2014 (begroting 2015) tot aan medio 2016 (jaarrekening 2015). Om de P&C-cyclus 2015 niet als een afgezonderd en geïsoleerd geheel te beschouwen, zijn de individuele P&C-producten ook vergeleken met de rapportages uit eerdere jaren en – zover mogelijk – met de rapportages uit het jaar 2016. Dit om ook een beeld te krijgen over de actieve informatieverstrekking door de jaren heen. Belangrijk hierbinnen vormen de begrotingen en jaarrekeningen van de centrale stad over de afgelopen jaren omdat deze op een hoger aggregatieniveau informatie verstrekken over de externe inhuur. De P&C-producten van de stadsdelen en diensten vormen geen onderdeel van onze analyse.

Naast de actieve informatieplicht, die volgt uit de bepalingen van de gedragscode en het protocol, bestaat er ook een passieve informatieplicht voor het college. De passieve informatieplicht behelst het op verzoek van een raadslid verstrekken van

inlichtingen. We zullen daarom ook in een afzonderlijke paragraaf (5.3) stilstaan bij de overige informatie, zoals de beantwoording van (schriftelijke) vragen van raadsleden, die zij aan het college over externe inhuur hebben gesteld.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie over de verantwoording van het college over het gevoerde inhuurbeleid.

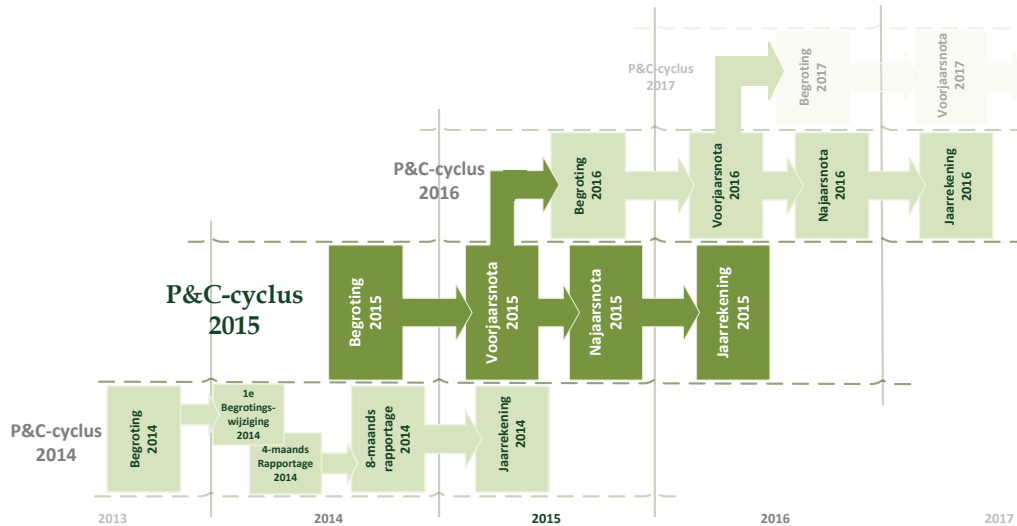
5.2 Actieve inhuurinformatie: P&C-cyclus van de gemeente Amsterdam

De verantwoording over externe inhuur maakt slechts een klein deel uit van de gehele P&C-cyclus van de gemeente Amsterdam. P&C is een specifiek onderwerp van managementaccounting en bestaat uit twee opeenvolgende stappen:

- **Planning:** het plannen van uit te voeren gemeentelijk beleid in de vorm van maatschappelijke doelen, prestaties, functioneren van productieprocessen en toewijzing van middelen.
- **Control:** door een tijdige, volledige en juiste rapportage het (bij)sturen op realisatie van de planning en het afleggen van verantwoording hierover.

De stappen staan niet op zich maar worden steeds opgevolgd door nieuwe P&C-stappen en vormen daarmee een cyclus in de vorm van een continu proces van plannen en beheersen. Ondanks dat het college een zekere (beleids)vrijheid heeft in de wijze waarop zij invulling geeft aan het verantwoorden over het gevoerde bestuur, zijn er een aantal regels waar zij rekening mee dient te houden. Zo is bijvoorbeeld in de financiële verordening van de gemeente Amsterdam opgenomen dat het college (vóór aanvang van het kalenderjaar) aan de raad een P&C-kalender aanbiedt waarin de data vastgelegd worden voor het aanbieden aan en het vaststellen door de raad van P&C-producten. Op basis van deze agenda wordt de bestuurlijke P&C-cyclus van de gemeente verder ingericht. De bestuurlijke P&C-cyclus van de gemeente Amsterdam kent verschillende P&C-producten, elk met een eigen doel en moment van publicatie. De wijze waarop externe inhuur onderdeel uitmaakt van de verantwoordingsmomenten in de P&C-cyclus loopt daardoor erg uiteen. Hoe en in welke vorm dit gebeurt is afhankelijk van het desbetreffende P&C-product (in de najaarsnota wordt bijvoorbeeld uitgebreider gerapporteerd over het lopende jaar dan in de voorjaarsnota), maar ook door verschillende wijzingen die de afgelopen jaren in het inhuurbeleid zijn doorgevoerd (zie ook hoofdstuk 2 en bijlage 3). Als we de gemeentelijke P&C-cyclus 2015 (de onderzoeksperiode) schematisch weergeven in een tijdlijn die loopt van eind 2013 tot aan medio 2017, dan ziet deze er als volgt uit:

Figuur 5.1 – Bestuurlijke P&C-cyclus van Amsterdam 2014-2017



In de P&C-cyclus 2015, startend met de begroting 2015, worden er een aantal wijzigingen door het college doorgevoerd. De grootste wijzigingen zijn:⁸⁷ het opknippen van de programmabegroting in een beleidsdeel en een financieel deel, de introductie van een voorjaars- en najaarsnota,⁸⁸ en het laten vervallen van de rapportage ‘1e begrotingswijziging’.⁸⁹ Hierdoor kent de bestuurlijke P&C-cyclus 2015 de volgende P&C-producten:⁹⁰

Tabel: 5.1 – Bestuurlijke P&C-producten van Amsterdam

Product	Doel	Omschrijving	Publicatie
Begroting	Planning	Uitwerking van de voorjaarsnota en meldt wat de gemeente wil bereiken in het nieuwe begrotingsjaar, wat zij daarvoor gaat doen en wat het gaat kosten.	September
Voorjaarsnota	Planning + control (sturing)	Vastlegging –op hoofdlijnen– van de beleidsmatige en financiële kaders voor de programmabegroting van het komende jaar. Het betreft een verdeelmoment en de substantiële beleidsmatige en financiële afwijkingen worden meegenomen.	Mei

⁸⁷ Beleidsnota P&C cyclus, gemeente Amsterdam, 26 januari 2015, blz. 3.

⁸⁸ De voorjaarsnota is tot zekere hoogte een vervanging van de kadernota en de 4-maandsrapportage. De kadernota is voor het laatst opgesteld voor het jaar 2014 en betrof het integrale besluitvormingsmoment voor het eerstvolgende begrotingsjaar. De najaarsnota kwam in de plaats van de 8-maandsrapportage.

⁸⁹ Het college is gemandateerd om direct besluitvorming van de raad in de begroting te verwerken, zie financiële verordening 212, art. 6, lid 2, geldig vanaf 19 maart 2014.

⁹⁰ Beleidsnota P&C cyclus, gemeente Amsterdam, 26 januari 2015, blz. 6.

Product	Doel	Omschrijving	Publicatie
Najaarsnota	Control (sturing)	Een tussenrapportage waarmee de raad door het college wordt geïnformeerd over afwijkingen ten aanzien van het beleid en de financiën.	Oktober/ november
Jaarrekening	Control (verantwoording)	Verantwoordingsdocument waarin wordt aangegeven in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en welke middelen daarvoor zijn ingezet.	Mei

Hierna gaan we nader in op de verschillende P&C-producten en zullen daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de elementen waar informatie over externe inhuur in is opgenomen. De volgorde van behandeling is:

- de begroting 2015 met publicatiedatum 17 september 2014;
- de voorjaarsnota 2015 met publicatiedatum 28 mei 2015;
- de najaarsnota 2015 met publicatiedatum 30 oktober 2015;
- de jaarrekening 2015 met publicatiedatum 11 mei 2016.

5.2.1 Begroting

De begroting van 2015 verschilt op een aantal manieren van de begrotingen in eerdere jaren. Als gevolg van de invoering van het nieuwe bestuurlijke stelsel werd voor het eerst één gezamenlijke begroting voor de gemeente Amsterdam opgesteld. Tevens werden in de begroting van 2015 de ambities van het nieuw aangetreden bestuur verwerkt. De nieuwe ombuigingen naar aanleiding van het coalitieakkoord kregen via programma's als 'slagvaardige overheid'⁹¹ en inkoopstaakstellingen⁹² een plek in de begroting. De ambities die het college had geformuleerd in het coalitieakkoord⁹³ worden (nagenoeg) woordelijk overgenomen. In het kort komen deze neer op de wens om externe inhuur te beperken en de inhuurtermijnen te maximaliseren op 1 jaar (2 * 6 maanden) en 36 uur per week.⁹⁴

Behoudens bovenstaande punten wordt er verder geen informatie gegeven over externe inhuur. Door het ontbreken van de informatie in de begroting, wordt er geen inzicht gegeven in de belangrijke uitgangspunten en verwachtingen op het gebied van externe inhuur en worden op dit punt de leden van de gemeenteraad ernstig beperkt in hun kaderstellende en controlerende taak. Overigens constateert het college zelf ook dat deze essentiële informatie ontbreekt en maakt daar melding van in de najaarsnota 2015.⁹⁵

⁹¹ Een besparing door een aantal zaken beter en efficiënter uitgevoerd gaat worden. De ombuiging loopt op van € 20 miljoen in 2016 tot € 65 miljoen vanaf 2017.

⁹² Een besparing door het versterken van de inkoopfunctie. De ombuiging loopt op van € 25 miljoen in 2015 tot € 55 miljoen in 2018.

⁹³ Coalitieakkoord 2014-2018 'Amsterdam is van iedereen', juni 2014.

⁹⁴ Begroting 2015, blz. 348.

⁹⁵ §7.2 Externe inhuur, blz. 79-80 van de Najaarsnota 2015.

Opvallend is dat in de verplichte paragraaf 8.7 'bedrijfsvoering' van de begroting 2015 als onderdeel van de zogeheten apparaatskosten een definitie van externe inhuur wordt gegeven: 'alle krachten die van buiten worden ingehuurd'.⁹⁶ Hiermee wordt naast de definities in de gedragscode en het protocol een derde variant van de definitie externe inhuur gegeven.⁹⁷

Vergelijking met de begrotingen 2010-2017

Als we de begroting 2015 afzetten tegen de begrotingen van vijf eerdere en twee opvolgende jaren, dan valt op dat het college door de jaren heen steeds minder informatie over externe inhuur is gaan opnemen. Dit blijkt duidelijk uit tabel 5.2 waarin we de informatie over externe inhuur uit de begrotingen 2010-2017 in beeld hebben gebracht.

Tabel 5.2 – Vergelijking van begrotingen in de periode 2010-2017

Onderdelen	Begrotingsjaar								Legenda
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	√ informatie aanwezig
• Externe inhuur als percentage van de loonsom	x	√	√	√	x	x	x	x	√ informatie aanwezig, maar is onvolledig of bevat onjuistheden
• Uitsplitsing o.b.v. type inhuur	√	√	√	√	x	x	x	x	x informatie afwezig
• Uitsplitsing o.b.v. organisatieonderdeel	√	√	√	√	√	x	x	x	
• Meerjarige terugblik	√	√	√	√	√	x	√	√	
• Meerjarige vooruitblik	√	√	x	x	x	x	x	x	
• Inbesteding	x	√	√	√	√	x	x	x	
• Uitbesteding	x	√	√	x	x	x	x	x	
• Externe inhuur in fte	x	x	x	x	x	x	x	x	
• Totale begrote inhuurkosten in mln.	60,8	49,2	38,3	40,9	55,1	78,5	54,7	65,2	

Uit tabel 5.2 blijkt dat de begroting 2015 op het gebied informatie over externe inhuur een dieptepunt heeft bereikt.⁹⁸ In de begrotingen 2010 – 2013 wordt er redelijk tot goed geïnformeerd over externe inhuur. Na de begroting 2014 verdwenen de ramingen voor externe inhuur per organisatie-eenheid. De ramingen per type inhuur (op basis van de gedragscode) worden vanaf de begroting 2014 niet meer opgenomen. Dit geldt ook voor de externe inhuur uitgedrukt als percentage van de loonsom. De ramingen voor de uitgaven aan uitbesteding van personele inzet (in samenhang met externe inhuur, een belangrijke component van de apparaatskosten) zijn alleen in de begrotingen 2011 en 2012 weergegeven. Een meerjarige vooruitblik

⁹⁶ Begroting 2015, blz. 349.

⁹⁷ Bij het schrijven van dit rapport spreken we van een derde variant. Ten tijde van het opstellen van de begroting 2015 was het protocol externe inhuur (1 juli 2015) nog niet inwerking getreden en daarmee toen een tweede variant.

⁹⁸ Bovenstaande tabel nodigt uit om de bedragen van 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.

van de verwachte uitgaven van externe inhuur wordt na de begroting 2011 niet meer weergegeven.

Begroting 2016

In de begroting 2016 worden, in tegenstelling tot de begroting 2015, wel weer de geraamde kosten voor externe inhuur vermeld (€ 54,7 miljoen) en vergeleken met het jaar 2015 (€ 66,7 miljoen). De vergelijkende cijfers over 2015 sluiten echter niet aan op de weergave van deze posten in de najaarsnota 2015 en de jaarrekening 2015. Daarin werd geen € 66,7 miljoen maar € 78,5 miljoen verantwoord als begrote uitgaven voor externe inhuur. Voor de ramingen van de externe inhuurkosten in de begroting 2016 maakt het college een voorbehoud voor de juistheid van de cijfers. Het college geeft daarbij aan dat deze kosten lastig zijn in te schatten als gevolg van de inhuur vanuit de vacaturruimte die gedurende het jaar plaatsvindt. Hierdoor verwacht het college de ramingen aan externe inhuur in de volgende P&C rapportages naar boven te moeten bijstellen.⁹⁹ Het voorbehoud is ook in eerdere jaarstukken en de begroting 2017 terug te vinden

Begroting 2017

Nieuw is de aanvulling in de begroting 2017 met betrekking tot de doelindicator voor externe inhuur als gevolg van de nieuwe verplichte BBV-beleidsindicatoren. Voor de opgenomen doelindicator voor externe inhuur, het percentage externe inhuur van totale loonsom plus externe inhuur, is echter voor het jaar 2017 geen streefpercentage vermeld. Wel worden de percentages uit de jaarrekening 2015 en de begroting 2016 zichtbaar gemaakt.

Met de introductie van AFS 2.0 is er ook per 1 januari 2017 een nieuw rekeningschema (ARS 2017) in gebruik genomen dat de nodige veranderingen op het gebied van externe inhuur met zich meebrengt. De acht kostensoorten zoals toegelicht in 2.3.3 (tabel 2.3) en in 4.5 (tabel 4.6) zijn komen te vervallen. In plaats daarvan zijn twee nieuwe kostencategorieën geïntroduceerd.¹⁰⁰ 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.

Meerdere onjuiste (vergelijkende) cijfers

Tot slot moet een algemene opmerking gemaakt worden over de juistheid van de vergelijkende cijfers die in de begrotingen zijn opgenomen. Meerdere malen komt het voor dat in de begrotingen getallen worden weergegeven die niet aansluiten op de desbetreffende jaarrekeningen (e.g. begroting 2012 tot en met 2014).¹⁰¹ Cijfers uit

⁹⁹ Begroting 2016, blz. 301.

¹⁰⁰ Deze zijn: 4125, met als omschrijving Inhuur voor afdeling. Dit betreffen de kosten die samenhangen met inhuurkrachten die voor een afdeling/ team werken ten laste van (vacature)ruimte of flexibele schil. 4801, met als omschrijving Inhuur voor programma. Dit betreffen de inhuurkrachten die direct voor een activiteit/ programma werken en niet voor een afdeling/team.

¹⁰¹ Realisatiecijfers over 2010 komen niet overeen met cijfers uit de jaarrekening 2010. Er wordt niet vermeld of het om de jaarrekening- of de begrotingscijfers gaat, maar dit is wel van de getoonde cijfers af te leiden. Realisatiecijfers

eerdere P&C-producten worden niet altijd goed overgenomen. Dit geldt overigens niet alleen voor de begrotingen, maar komt zoals uit de volgende paragrafen duidelijk zal worden, ook voor bij andere P&C-producten.

5.2.2 Voorjaarsnota

In 2015 werd voor het eerst een voorjaarsnota opgesteld. Deze verving daarmee de 4-maandrapportages die in de jaren daarvoor werden opgesteld. Aangezien de voorjaarsnota een andere opbouw heeft en met een ander doel wordt opgesteld (op hoofdlijnen de beleidsmatige en financiële kaders van de programmabegroting van het komende jaar), verdwijnt vanaf dat moment ook de gedetailleerde verantwoording over externe inhuur over het dan lopende jaar (eerste vier maanden) die in de 4-maandsrapportages wel werd gegeven. Bovendien was de voorjaarsnota het eerste moment na de begroting 2015, waarop het nieuwe college de (meerjaren)begroting op punten bijstelde. Het college licht in de voorjaarsnota 2015 toe dat, na de vaststelling van de begroting 2015, het (globale) coalitieakkoord op veel terreinen is uitgewerkt in (concrete) plannen en er al verschillende maatregelen hiervoor zijn ingevoerd.¹⁰² Op het gebied van externe inhuur wordt meegedeeld dat er aandacht besteed zal worden aan het terugdringen hiervan en dat daarnaast op ondersteunende functies (overhead) van de gemeente zal worden bezuinigd.¹⁰³ Onduidelijk blijft echter hoe dit gerealiseerd zal worden. Wel wordt aandacht besteed aan de 'bestuursopdracht inkoop' en het programma 'slagvaardige overheid', die tot bezuinigingen zullen leiden, onder meer op het gebied van externe inhuur. We zullen hierna ingaan op zowel de bestuursopdracht als het programma.

De bestuursopdracht Inkoop behelst een inspanning (versterken van de inkoopfunctie) die tot doel heeft een structurele besparing van € 25 miljoen in 2015 tot aan € 55 miljoen in 2018 te realiseren.¹⁰⁴ De besparingen worden verdeeld over alle inkoopbudgetten, zoals opgenomen in de begroting 2015. Hoe en voor welke bedragen dit de specifieke inhuurbudgetten raakt, wordt niet duidelijk. Het college geeft een globale invulling aan de resterende structurele besparing voor 2016. Dit betreft in totaal € 20 miljoen, waarvan ruim € 11 miljoen betrekking heeft op externe inhuur.¹⁰⁵ De maatregelen die het college neemt om de structurele besparingen op externe inhuur te realiseren zijn met name het hanteren van lagere tarieven voor externe medewerkers, het strikter volgen van de interne procedures rondom inhuur en de uitvragen aan de markt te professionaliseren (verwachte besparing van € 10 miljoen). Daarnaast verwacht het college door het aanbesteden van uitzendkrachten

over 2011 komen niet overeen met de cijfers uit de jaarrekening 2011. Realisatiecijfers over 2012 en begrotingscijfers 2013 komen niet overeen met respectievelijk de cijfers uit de jaarrekening 2012 en begroting 2013.

¹⁰² Voorjaarsnota 2015, blz.7.

¹⁰³ Voorjaarsnota 2015, blz.8.

¹⁰⁴ Voorjaarsnota 2015, §9.2 Bestuursopdracht Inkoop, blz. 67.

¹⁰⁵ De besparingen hebben volgens het college geen directe gevolgen voor de Amsterdammer, omdat ze uitgaan van besparingen die reeds door inkoop daadwerkelijk gerealiseerd zijn door nieuwe aanbestedingen of in bestaande contracten en nu als korting op materiele budgetten worden doorgevoerd, en ze op basis van efficiency- en procesverbeteringsmaatregelen worden gerealiseerd.

nog eens een besparing van € 1,4 miljoen te realiseren.¹⁰⁶ Verder wordt in de bestuursopdracht aangegeven dat de invulling van de resterende structurele besparingen in 2017 en 2018 (twee keer € 5 miljoen) zullen worden gerealiseerd door goed te 'programmeren' in onderhoud en projecten in de grond-, weg- en wegebouw.¹⁰⁷

Het programma 'slagvaardige overheid' heeft tot doel een flexibelere en slagvaardigere gemeente te worden. Uitgangspunt daarbij is dat een aantal zaken bij de gemeente beter en efficiënter uitgevoerd kunnen worden en zij daarmee beter in kan spelen op de veranderingen in de samenleving.¹⁰⁸ Aan het programma is een financiële opgave gekoppeld, structureel oplopend van € 20 miljoen in 2016 tot € 65 miljoen vanaf het jaar 2017. De eerste € 20 miljoen (2016) verwacht men te realiseren door een pakket aan efficiencymaatregelen in te voeren. Het betreft hier maatregelen die enerzijds gericht zijn op bepaalde bedrijfsvoeringkosten, zoals kosten voor binnen- en buitenlandse reizen, opleidingen, onderzoek en advies en anderzijds op gemeentelijke taken die door derden uitgevoerd zouden kunnen worden.¹⁰⁹ De besparingen die op het gebied van onderzoek en advies (€ 4,9 miljoen) beoogd worden, lijken invloed te hebben op de kosten van externe inhuur.¹¹⁰ De additionele besparing van € 45 miljoen zal vanaf 2017 ingevuld worden door een pakket aan maatregelen die verschillende kostencategorieën raken: kosten voor communicatie, juridische zaken, financiën, dienstverlening, handhaving en toezicht, beheer en onderhoud van de openbare ruimte en groen, en efficiënter werken. Verder zal er - in het bijzonder - aandacht zijn voor het terugdringen van externe inhuur en de ondersteunende functies (overhead) van de gemeente.¹¹¹ Een concrete uitwerking van het programma wordt niet gegeven.

Vergelijking van voorjaarnota's 2015-2016 en voorgaande rapportages

De voorjaarnota 2016 laat eveneens een verantwoording op hoofdlijnen zien en is in opzet gelijk aan de voorjaarsnota 2015 (zie tabel 5.3). Een belangrijke vermelding in de voorjaarsnota 2016 met betrekking tot externe inhuur is de aankondiging van de alternatieve verdeling van de taakstelling op inkoop.¹¹² In de begroting 2016 is een taakstelling van circa € 11 miljoen op externe inhuur opgenomen die op vrij grove wijze verdeeld wordt over alle organisatieonderdelen die extern personeel inhuren. Eind 2015 besluit het college om een meer 'gewogen' taakstelling te hanteren, waarbij rekening wordt gehouden met de feitelijke inhuur¹¹³ en de mate waarin een organisatieonderdeel gebruik maakt van de voorgeschreven wijze van inhuren (e.g.

¹⁰⁶ Voorjaarsnota 2015, §9.2 Bestuursopdracht Inkoop, blz. 67.

¹⁰⁷ Voorjaarsnota 2015, §9.2 Bestuursopdracht Inkoop, blz. 67.

¹⁰⁸ Voorjaarsnota 2015, blz. 68.

¹⁰⁹ Voorjaarsnota 2015, blz. 69 en 136.

¹¹⁰ In een aanvullende bijlage is te lezen dat de "zoekrichting is om te analyseren in hoeverre meer gebruik kan worden gemaakt van intern onderzoek en advies" (bron: Voorjaarsnota 2015, blz. 160).

¹¹¹ Voorjaarsnota 2015, blz. 67.

¹¹² Voorjaarsnota 2016, blz. 51.

¹¹³ Met de feitelijke inhuur doelt het college op de daadwerkelijke uitgaven van externe inhuur.

raamovereenkomsten en de site Externe Inhuur).¹¹⁴ De organisaties die hier in onvoldoende mate aan voldoen, zullen door het college geconfronteerd worden met een malus in de taakstelling.¹¹⁵

Tabel 5.3 - Vergelijking van voorjaarsnota's in de periode 2015-2016

Onderdelen	Voorjaarsnota		Legenda
	2015	2016	
• Externe inhuur als percentage van de loonsom	X	X	√ informatie aanwezig
• Uitsplitsing o.b.v. type inhuur	X	X	√ informatie aanwezig, maar is onvolledig of bevat onjuistheden
• Uitsplitsing o.b.v. organisatieonderdeel	X	X	X informatie afwezig
• Meerjarige terugblik	X	X	
• Meerjarige vooruitblik	X	X	
• Inbesteding	X	X	
• Uitbesteding	X	X	
• Externe inhuur in fte	X	X	
• Externe inhuur die afwijken op het inhuurbeleid	X	X	

Doordat de voorjaarsnota voor het eerst in 2015 is opgesteld en in opzet verschilt van de eerdere rapportages laat deze zich lastig vergelijken met de P&C-producten uit eerdere jaren. Enige vergelijking is wel mogelijk met de kadernota's en de 4-maandsrapportages, die - tot op zekere hoogte - door de voorjaarsnota zijn vervangen. In de kadernota, voor het laatst opgesteld voor het jaar 2014, nam het college de (integrale) besluiten voor het eerstvolgende begrotingsjaar. Kort gezegd gaf het college via de kadernota aan waar de middelen (het geld) het komende jaar aan besteed zouden moeten worden. In de kadernota's werd ook informatie over externe inhuur opgenomen. Zo worden in de kadernota 2014 de ontwikkelingen op het gebied van de uitgaven van externe inhuur vanaf 2010 beschreven. De conclusie hierbij is dat sinds 2010 de omvang van externe inhuur van de centrale stad fors is gedaald.¹¹⁶ Een verdere daling wordt mogelijk geacht maar kent wel een grens (die lastig te bepalen is), waarbij de kwaliteit van het werk gevaar loopt wanneer men daar onder komt.¹¹⁷ In de kadernota 2013 wordt ook al aangegeven dat de uitgaven voor externe inhuur van de gemeentelijke diensten en bedrijven gestaag aan het dalen

¹¹⁴ Het besluit van het college is in januari 2016 technisch uitgewerkt naar een gewijzigde taakstelling per organisatieonderdeel en in de voorjaarsnota 2016 verder ingevuld per activiteit en kostensoort. Dit leidt tot budgettaire neutrale wijzigingen in de begroting (geen saldo effect) omdat de besparing wordt overgeboekt van stelposten naar producten en programmaonderdelen (bron: Voorjaarsnota 2016, blz. 51).

¹¹⁵ Voorjaarsnota 2016, blz. 51.

¹¹⁶ Kadernota 2014, blz. 13.

¹¹⁷ Kadernota 2014, blz. 13.

is.¹¹⁸ Dit komt volgens college mede door de algemene norm die dan gehanteerd wordt: maximaal 13% (later wordt de norm bijgesteld tot 10%) van de loonsom mag besteed worden aan externe inhuur.

Naast de kadernota 2013 en 2014 is ook de 4-maandsrapportage 2014 (de laatst opgestelde 4-maandsrapportage van het college) geanalyseerd. Met de 4-maandsrapportage informeerde het college de raad over de financiële stand van zaken na de eerste vier maanden van het lopende begrotingsjaar. In de 4-maandsrapportage 2014 wordt in de bijlage 'personeel en organisatie' aandacht besteed aan externe inhuur. Het gaat daarbij voornamelijk om de bedragen die diensten en stadsdelen aan externe inhuur hebben besteed. Ook wordt er geprognosticeerd wat de totale uitgaven voor externe inhuur aan het einde van het jaar zullen zijn. Daarnaast wordt ingegaan op de externe inhuur waarbij de maxima uit de gedragscode externe inhuur worden overschreden. In een overzicht van de 4-maandsnota is te zien om welk organisatieonderdeel, welke categorie inhuur, welke contractwaarde en welke uurtarief dit precies gaat.

5.2.3 Najaarsnota

In de najaarsnota 2015 worden de financiële en beleidsmatige afwijkingen ten opzichte van de begroting 2015 behandeld. In de nota wordt voor het eerst het begrotingsbedrag van € 78,5 miljoen voor het jaar 2015 getoond.¹¹⁹ Dit was, zoals we eerder opmerkten, niet in de begroting 2015 opgenomen. In de toelichtende paragraaf 'bedrijfsvoering' wordt de omissie gemeld, maar de reden hiervoor wordt niet toegelicht.

Uit de najaarsnota blijkt dat de organisatieonderdelen tot en met augustus 2015 een realisatie voor externe inhuur opgeven van circa € 70,7 miljoen. Voor het jaar 2015 in zijn geheel is de verwachting dat deze op ongeveer € 123,9 miljoen uitkomt.¹²⁰ De uitgaven van externe inhuur worden onderverdeeld per cluster,¹²¹ totaal voor de stadsdelen en ACAM. Ook worden de uitgaven aan externe inhuur in een ander overzicht onderverdeeld naar categorieën uit de gedragscode externe inhuur. In beide overzichten zijn de cijfers van de begroting 2015, realisatie (t/m augustus 2015), prognose (t/m december 2015) en het verschil tussen realisatie en prognose weergegeven. Benadrukt wordt dat de kosten voor uitzendkrachten een significant onderdeel vormen van het totale bedrag aan externe inhuur (bijna 75%) en dat deze uitzendkrachten ingezet worden om de piekbelastingen en ziekteverzuim op te

¹¹⁸ Kadernota 2013, blz. 17.

¹¹⁹ Najaarsnota 2015, gemeente Amsterdam, zie: §7.2 Externe inhuur, blz. 79-80.

¹²⁰ De daaruit voortvloeiende verwachte overschrijding van circa € 45 miljoen wordt volgens het college gedekt uit projectgelden, programmagelden en/of externe financiering (bron: Najaarsnota 2015, gemeente Amsterdam, zie: §7.2 Externe inhuur, blz. 79-80). Of deze opmerking relevant is voor de verantwoording van externe inhuur is discutabel. De verantwoording zou zich moeten beperken tot de vraag waarom de afwijking ten opzichte van begroot plaatsvindt.

¹²¹ w.o. bestuur en organisatie (in strikte zin geen cluster), bedrijfsvoering, dienstverlening en informatie, ruimte en economie, en sociaal.

vangen. Waar de najaarsnota 2015 echter niet op ingaat, is de belangrijke ontwikkeling rondom het protocol externe inhuur die per 1 juli 2015 is vastgesteld en met terugwerkende kracht vanaf 1 juni 2015 geldt.

Vergelijking met najaarsnota 2016 en eerdere rapportages

Vergelijken we de najaarsnota 2015 met de najaarsnota 2016, dan valt op dat voor een groot deel vergelijkbare financiële overzichten op het gebied van personeel en externe inhuur in de rapportages zijn opgenomen (zie tabel 5.4). In de najaarsnota 2016 wordt aangegeven dat de organisatieonderdelen een reëlere prognose laten zien dan voorgaande jaren.¹²² Opvallend in de najaarsnota 2016 is het begrote bedrag van € 97,9 miljoen,¹²³ dat voor externe inhuur is opgenomen als zijnde de raming die uit de begroting 2016 volgde. In de begroting 2016 wordt echter melding gemaakt van een bedrag van € 54,7 miljoen. Onduidelijk is hoe deze twee bedragen zich tot elkaar verhouden.

Het college meldt in de najaarsnota 2016 dat de realisatie tot en met augustus 2016 voor externe inhuur € 130,8 miljoen bedraagt en dat de verwachting is dat de totale uitgaven voor externe inhuur voor 2016 op € 204 miljoen zullen uitkomen.^{124, 125} Vervolgens wordt aangegeven dat de verwachting is dat hierdoor de uitgaven aan externe inhuur met € 2,3 miljoen zullen afnemen ten opzichte van het jaar 2015. Onduidelijk is hoe deze besparing zich verhoudt tot de inkoopstaakstelling van ruim € 11 miljoen op externe inhuur en de € 4,3 miljoen besparing op onderzoek en advies voortvloeiend uit het programma slagvaardige overheid. Het college stelt in de najaarsnota 2016 weliswaar dat de inkoopstaakstelling nagenoeg is ingeboekt¹²⁶ en dat het geheel aan maatregelen van het programma slagvaardige overheid tot de gewenste besparing (van € 20 miljoen)¹²⁷ heeft geleid, maar dit lijkt niet in lijn met de constatering dat de uitgaven voor externe inhuur de begroting met € 106,1 miljoen dreigen te overschrijden (met € 149,3 miljoen als uitgegaan wordt van de geraamde uitgaven voor externe inhuur zoals opgenomen in de begroting 2016).¹²⁸

¹²² Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 133.

¹²³ Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 133.

¹²⁴ Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 134.

¹²⁵ Op basis van de (voorlopige) cijfers in de jaarrekening 2016 komen de totale uitgaven van externe inhuur uit op € 237,4 miljoen. De najaarsnotaprognose 2016 wijkt daardoor 16% af van de (voorlopige) realisatie van 2016 voor externe inhuur. Dit is ten opzichte van de najaarsnota 2015 een substantiële prognoseverbetering.

¹²⁶ Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 129.

¹²⁷ Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 129.

¹²⁸ In de najaarsnota 2016 wordt aangegeven dat de organisatieonderdelen een reëlere prognose lijken te laten zien dan voorgaande jaren.

Tabel 5.4 – Vergelijking van najaarsnota's in de periode 2015-2016

Onderdelen	Najaarsnota		Legenda
	2015	2016	
• Externe inhuur als percentage van de loonsom	√	x	√ informatie aanwezig
• Uitsplitsing o.b.v. type inhuur	√	√	√ informatie aanwezig, maar is onvolledig of bevat onjuistheden
• Uitsplitsing o.b.v. organisatieonderdeel	x	x	x informatie afwezig
• Meerjarige terugblik	√	√	
• Meerjarige vooruitblik	√	√	
• Inbesteding	x	x	
• Uitbesteding	x	x	
• Externe inhuur in fte	x	x	
• Externe inhuur die afwijken op het inhuurbeleid	x	√	

In de najaarsnota 2016 wordt ook aangegeven dat een significant deel van de inhuur van externen voor rekening van uitzendkrachten (>50%) komt.¹²⁹ Hoewel in de najaarsnota 2016 wordt aangegeven dat de categorisering uit de gedragscode wordt gehanteerd voor de specificering van de externe inhuurkosten, wordt er in werkelijkheid een andere onderverdeling gebruikt. Verder wordt in de najaarsnota 2016 in een apart passage een update gegeven van de ingehuurd externe medewerkers waarvoor bij het college een uitzondering is gevraagd op het protocol externe inhuur.¹³⁰ Ook worden de nog twee openstaande moties in de najaarsnota 2016 met betrekking tot externe inhuur benoemd¹³¹ en wordt de dan actuele stand met betrekking tot de Strategische Personeelsplanning (SPP) toegelicht.¹³²

De najaarsnota 2015 is in opzet vergelijkbaar met de in het verleden door de gemeente opgestelde 8-maandsrapportages. Evenals de najaarsnota's wordt in de 8-maandsrapportage de realisatie tot en met augustus van het lopende jaar vermeld (circa € 89,8

¹²⁹ Uit de analyse van de gemeente blijkt dat 81% van de geprognosticeerde externe inhuur (niet zijnde inhuur op vacatureruimte) betrekking heeft op de inzet van uitzendkrachten en van ICT.

¹³⁰ In de periode 15 maart 2016 tot en met 31 augustus 2016 is voor 450 extern ingehuurd personen bij het college een uitzondering gevraagd op het protocol externe inhuur. Twee inhuurcontracten zijn boven de tariefgrens, alle overige betreffen een uitzondering op de maximale inhuurtermijn (bron: Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 135).

¹³¹ (1) Voorjaarsnota 2016 - gebruik financiering voor personeel niet voor externe inhuur; De afdoening van Motie 614 maakt onderdeel uit van de Bestuursopdracht inzake Flexibele inzet medewerkers en externe inhuur, vastgesteld door het college van B&W op 12 juli 2016. (2) Flexwerken bij de gemeente; De afdoening van Motie 734 maakt onderdeel uit van de Bestuursopdracht inzake Flexibele inzet medewerkers en externe inhuur, vastgesteld door het college op 12 juli 2016 (bron: Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 224).

¹³² Het project is inmiddels bij 5 organisatieonderdelen afgerond en bij 8 organisatieonderdelen lopen nog projecten voor de Strategische Personeelsplanning (bron: Najaarsnota 2016, gemeente Amsterdam, blz. 133).

miljoen) en de verwachte kosten voor externe inhuur voor het hele jaar (circa € 150,2 miljoen).^{133,134} De uitschieters bij de prognose zijn volgens het college de Dienst ICT, Dienst Werk en Inkomen en Stadsdeel West (respectievelijk € 22,3 miljoen, € 24,4 miljoen en € 12,9 miljoen). Voor wat betreft uitbesteding wordt gemeld dat het grootste deel van de prognose van de uitgaven van uitbesteding plaatsvindt voor facilitaire zaken, Noord-Zuidlijn en ICT (circa € 66 miljoen).¹³⁵ Uit de jaarrekening 2014 blijkt dat de verwachte kosten voor externe inhuur met € 29,6 miljoen zijn onderschat (realisatie kwam uit op € 179,8 miljoen). Dit betekent dat de laatste vier maanden van het jaar een verdubbeling van de uitgaven van externe inhuur laten zien ten opzichte van de realisatie tot en met augustus 2014.

Tot slot wordt in de 8-maandsrapportage 2014 de externe inhuur gerapporteerd die afwijkt van de normen uit de gedragscode externe inhuur. Zowel het organisatieonderdeel, de inhuurcategorie, de contractwaarde als het uurtarief van deze uitzonderingen zijn in een overzicht toegelicht.¹³⁶ Hiermee wordt in de 8-maandsrapportage 2014 uitgebreider over de afwijkingen gerapporteerd dan in de najaarsnota 2015 en 2016.

5.2.4 Jaarrekening

Het 'jaarrekeningsjaar 2015' is uniek door het grote aantal gemeentelijke veranderingen dat daarin plaatsvonden. Zo leggen de rve's voor het eerst verantwoording af over hun afgesloten boekjaar en maken de stadsdelen voor het eerst een integraal deel uit van de gemeentelijke P&C-cyclus. Daarnaast speelde het proces rond de budgetbrieven,¹³⁷ werd de boekhouding opgeschoond en vond er eind 2015 een finale begrotingswijziging plaats die de verantwoordingsbasis legde voor de jaarrekening 2015.¹³⁸ Met de begroting 2015 was het voor het eerst dat deze integraal in het Amsterdams Financieel Systeem (AFS) werd opgenomen.¹³⁹ Tot slot waren er landelijke ontwikkelingen rondom de decentralisaties in het sociale domein die het risicoprofiel van de jaarrekening verhoogden. Al deze ontwikkelingen hebben volgens het college het opstellen van de gemeentelijke jaarrekening 2015 tot een bijzonder gecompliceerd traject gemaakt.¹⁴⁰

¹³³ 8-maandsrapportage 2015, gemeente Amsterdam, blz. 56.

¹³⁴ De externe inhuur is verder onderverdeeld naar categorieën conform de gedragscode externe inhuur. Het college stelt dat ook 2014 de inhuur van uitzendkrachten een significant onderdeel is van de externe inhuur (>50%). De inhuur van uitzendkracht is volgens het college vooral bedoeld om een flexibele opvang van piekbelastingen (zoals bij het Contact Centrum Amsterdam), ziekteverzuim en om vacatureruimte op te vangen.

¹³⁵ 8-maandsrapportage 2015, gemeente Amsterdam, blz. 57.

¹³⁶ 8-maandsrapportage 2015, gemeente Amsterdam, blz. 57.

¹³⁷ Ambtelijke begroting voor de organisatieonderdelen van de gemeente Amsterdam.

¹³⁸ Circulaire Jaarrekening 2015, 20 november 2015.

¹³⁹ Circulaire Jaarrekening 2015, 20 november 2015.

¹⁴⁰ Circulaire Jaarrekening 2015, 20 november 2015.

Als belangrijke ontwikkeling met betrekking tot externe inhuur deelt het college mee dat de gemeente met de medezeggenschap¹⁴¹ een protocol externe inhuur is overeengekomen. Het protocol is een uitwerking van de ambities uit het coalitieakkoord waarin de normen reeds aangekondigd werden. In de jaarrekening wordt uit het protocol een aantal aspecten toegelicht, zoals het uitgangspunt dat de keuze voor externe inhuur altijd vooraf wordt gegaan door een zorgvuldig proces waarin eerst alle interne opties worden verkend.¹⁴² Verder is te lezen dat er een strikter inhuurregime geldt, inhuurcontracten niet langer dan één jaar mogen duren, alle inhuurcontracten door de lijnorganisatie in kaart zijn gebracht en dat deze in lijn zullen worden gebracht met de bepalingen uit het protocol. Indien geen andere mogelijkheid bestaat, is toestemming van het college nodig om af te wijken van het protocol externe inhuur.¹⁴³ De normen uit het protocol worden in de (sub)paragraaf externe inhuur in zijn geheel opgesomd. Een andere belangrijke ontwikkeling die genoemd wordt is het lead buyerschaps model dat na de reorganisatie per 1 januari 2015 wordt toegepast, waardoor de inkoop van de gemeente via vijf lead buyerorganisaties verloopt.¹⁴⁴ Hierdoor ontstaat volgens het college een beter inzicht in de omvang en wijze van inkopen en aanbesteden binnen de gemeente. Ook worden meer en betere kansen gecreëerd om het maximale rendement te halen uit hetgeen wordt ingekocht.¹⁴⁵ In 2015 is de inkooporganisatie daarop ingericht en zijn de ketens waarbinnen inkoop en budgethouders samenwerken geprofessionaliseerd.¹⁴⁶

Jaar- en vergelijkingscijfers

Voor wat betreft de financiële verantwoording is een aantal zaken op te merken.¹⁴⁷ De totale kosten voor externe inhuur in 2015 komen volgens de gemeente uit op € 206,3 miljoen. Uit een analyse van de realisatiecijfers van 2015 uit AFS blijkt echter dat de totale kosten voor externe inhuur (o.b.v. de kostensoortenreeks zoals deze is beschreven in 2.3.3, onder prestatiedoel 19) een bedrag van circa € 218 miljoen laat zien. In de jaarrekening wordt niet toegelicht dat de rve Metro en Tram (grotendeels) mag afwijken van de externe inhuurregels en dat de inhuurkosten van deze rve niet als zodanig worden gepresenteerd maar in plaats daarvan onder de (algemene) inkoopkosten worden opgenomen. In onze gesprekken met gemeentefunctionarissen werd duidelijk dat er een correctie in de jaarrekeningscijfers is doorgevoerd voor de inhuurkosten van de rve Metro en Tram van circa € 12 miljoen^{148,149}. Dit leidt ertoe dat

¹⁴¹ Medezeggenschap is belegd bij de vakbonden, de ondernemingsraden en de Ondernemingsraad (bron: intranet van de gemeente Amsterdam).

¹⁴² Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, zie §8.1.15.9 Externe inhuur, blz. 359.

¹⁴³ Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, zie §8.1.15.9 Externe inhuur, blz. 359.

¹⁴⁴ De vijf lead buyers hebben samen met de Directie Juridische Zaken en Directie Middelen en Control als enige organisatieonderdelen het mandaat om gunningsbesluiten te nemen (bron: Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, zie §8.1.15.9 Externe inhuur, blz. 359).

¹⁴⁵ Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, zie §8.1.15.9 Externe inhuur, blz. 359.

¹⁴⁶ Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, zie §8.1.15.9 Externe inhuur, blz. 359.

¹⁴⁷ Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, zie §8.1.15.9 Externe inhuur, blz. 369-371

¹⁴⁸ Voor de periode van oprichting van de Dienst Metro en Tram en de overgang van DIVV werden alle kosten als directe projectkosten verantwoord. Met de vorming Dienst Metro is een deel van die kosten opgenomen in de centrale staven (i.e. apparaatskosten) met als gevolg dat de kosten van uitbestede werk op dat moment ook werden

de totale externe inhuurkosten die in de jaarrekening worden verantwoord op circa € 206 miljoen uitkomen.

Onjuiste (vergelijkende) cijfers

Ook in de jaarrekening 2015 worden er verwijzingsfouten gemaakt. Zo staat in de jaarrekening onder meer vermeld dat in de najaarsnota 2015 een prognose voor externe inhuur was vastgesteld van € 167,4 miljoen. Echter, in de najaarsnota 2015 is slechts een bedrag van € 123,9 miljoen opgenomen. De overschrijding ten opzichte van de verwachte kosten uit de najaarsnota 2015 zou daarmee substantieel hoger uitkomen (€ 82,4 = 67% overschrijding t.o.v. verwacht) dan de overschrijding van € 38,9 miljoen die nu in de jaarrekening 2015 wordt gepresenteerd. Als het bedrag aan externe inhuur in de jaarrekening 2015 zou worden afgezet tegen het initiële begrote bedrag voor externe inhuur voor 2015 (€ 78,5 miljoen) dan zou dat een overschrijding van 164,4% betekenen. Hoewel ons tijdens interviews is medegedeeld dat pas na de indiening van de najaarsnota 2015 inzicht is verkregen in de benodigde capaciteitsinzet verklaart dit niet waarom er alsnog een overschrijding van ruim € 80 miljoen ten opzichte van de verwachte kosten is ontstaan.

Argumentatie afwijkingen op begroting

In de jaarrekening 2015 worden meerdere oorzaken genoemd die de uitgaven aan externe inhuur in 2015 hebben beïnvloed:¹⁵⁰

- de inhuur van tijdelijke externe deskundigheid voor de projecten AMI en Take5, die nodig was om de personeelsinformatie in P-net op orde te brengen;
- de inhuur van benodigde expertise in het financiële domein voor de verbetering van de financiële functie;
- de inhuur voor een aantal specifieke projecten, zoals de doorontwikkeling van AFS;
- de implementatie van de reorganisatie die een stijging aan externe inhuurkosten met zich meebracht;
- de economische groei die een positieve impact op de omzet van de organisatieonderdelen van het cluster Ruimte en Economie heeft gehad, waardoor het aantal opdrachten in dit cluster is gestegen en men genoodzaakt werd om meer externe expertise in te huren.

De stijging van de uitgaven externe inhuur is, volgens de opgave van de organisatie-eenheden te verklaren door:

gezien als externe inhuur. Het uitgangspunt dat vervolgens werd gehanteerd is dat de projecten gezien dienden te worden als uitbesteed werk en de centrale staven en de afdeling Eigendom en Beheer als externe inhuur. Gezien de externe inhuur op de centrale staven geboekt werd, is er een verdeelsleutel bedacht om een deel van de externe inhuur toe te rekenen aan de afdeling Eigendom en Beheer. De toegerekende externe inhuur werd bepaald naar rato van de overheadkosten van de afdeling Eigendom en Beheer ten opzichte van de totale overhead van Dienst Metro en Tram (dit percentage was destijds 3% en nu ca. 4%). Deze verdeelsleutel wordt nog altijd toegepast. (Bron: Interview 28 april 2016).

¹⁴⁹ Interview, 23 juni 2016.

¹⁵⁰ Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, zie §8.1.15.9 Externe inhuur, blz. 369-371

- het opvangen van tijdelijke piekbelastingen;
- de uitvoering van investeringsprojecten;
- het pas na de indiening van de najaarsnota inzichtelijk krijgen van de benodigde capaciteitsinzet;
- het realiseren van de voornemens in de Begroting 2015;
- de inhuur op vacatureruimte (circa € 34 miljoen);
- de inhuur van specifieke deskundigheid die niet in huis was (zoals bij ICT-projecten, en de 3 decentralisaties);
- het bewust aanhouden van flexibele capaciteit voor de opvang van fluctuaties in het werkaanbod;
- de vervanging bij ziekte;
- het verrichten van tijdelijke/project werkzaamheden en prioriteiten (o.a. vluchtelingen).

Bovenstaande opsommingen worden niet onderbouwd met (indicatieve) cijfers en zijn grotendeels algemene argumenten om over te gaan tot inhuur (e.g. opvangen van tijdelijke piekbelastingen, specifieke deskundigheid, vervanging bij ziekte, tijdelijke/project werkzaamheden, et cetera) en vormen geen specifieke reden voor (bijzondere) afwijking op de geplande en begrote inhuursituatie.

Inperking inhuurcategorieën

In afwijking van voorgaande jaarrekeningen worden in de jaarrekening 2015 nog maar twee (sub)categorieën gebruikt in plaats van 8 (uit de gedragscode externe inhuur). In de toelichting wordt uitsluitend onderscheid gemaakt tussen uitgaven 'automatisering (ICT)' en 'overige externe inhuur'.¹⁵¹ Het inperken van het aantal inhuurcategorieën in de jaarrekening 2015 is volgens DMC een bewuste keuze geweest omdat het proces van begroten van de externe inhuurkosten te wensen over liet. De organisatieonderdelen die geacht worden hun inschattingen voor de te verwachte inhuur door te geven, doen dit over het algemeen op zeer ruwe wijze en veelal tegen een veel te laag bedrag. Hierdoor wordt er slechts een bescheiden omvang aan externe inhuur begroot, aldus DMC.¹⁵² Door later de daadwerkelijke cijfers, die vele malen hoger waren, tegen de begrote cijfers af te zetten, zou dit geïnterpreteerd kunnen worden als een forse overschrijding van het budget. Het budget was er echter wel, maar externe inhuur was niet expliciet begroot en bekostigd uit o.a. het materiele- en personeelsbudget.¹⁵³ Om interpretatieproblemen te voorkomen is bij het opstellen van de jaarrekening 2015 besloten om in de toelichting 'externe inhuur' het aantal inhuurcategorieën samen te voegen tot slechts twee.¹⁵⁴ Volgens DMC geven de cijfers van externe inhuur, nu de categorieën samengevoegd

¹⁵¹ Wel wordt er verwezen naar een bijlage waarin de opgaven van de organisatie-eenheden terug te vinden zouden zijn. Deze ontbreekt echter in de jaarrekening.

¹⁵² Interview, 23 juni 2016.

¹⁵³ Interview, 23 juni 2016.

¹⁵⁴ Interview, 23 juni 2016.

zijn, een beter beeld van externe inhuur, dan toen de categorieën apart verantwoord werden.¹⁵⁵

Informatie over afwijkingen van de regels van het protocol

De jaarrekening 2015 gaat ook in op het aantal afwijkingen van de regels van het protocol dat heeft plaatsgevonden. Volgens de jaarrekening zijn er tot medio maart 2016 793 verzoeken tot afwijkingen aan het college gericht.¹⁵⁶ Er wordt verder geen informatie gegeven over de inhuurcategorieën en de organisatie-eenheden waarop de uitzonderingen op het protocol van toepassing zijn.

In een ander deel van de jaarrekening wordt het aantal gegunde aanbestedingen via de site Externe Inhuur weergegeven (589). Het aantal wordt niet verder gespecificeerd.¹⁵⁷

Vergelijking met eerdere jaarrekeningen

In de jaarrekening 2014 wordt in de paragraaf apparaatskosten melding gemaakt van de belangrijkste uitgangspunten uit de gedragscode externe inhuur. De totale externe inhuur over 2014 bedroeg € 179,8 miljoen. Hiervan betrof 18,6% inhuur op vacatureruimte.¹⁵⁸ Er is voor wat betreft de uitgaven van externe inhuur een onderverdeling gemaakt tussen diensten en stadsdelen. Voor de inhuur van de rve ICT is een aparte toelichting gegeven. Ook wordt het percentage uitzendkrachten van de totale externe inhuur benoemd (63%). De afwijkingen van de gedragscode worden aansluitend aan de financiële verantwoording weergegeven.¹⁵⁹ Net als in de jaarrekening 2015 is ook in de jaarrekening 2014 een apart onderdeel 'vensters voor bedrijfsvoering' te vinden. De externe inhuurkosten ten opzichte van de loonsom is in 2014 14,6% (gelijk aan het percentage in 2013) en bij de G4-gemeenten 16%. In de toelichting wordt gemeld dat 'Vensters voor Bedrijfsvoering' een andere formule hanteert om de uitkomst te presenteren en hierdoor afwijkt van andere bedragen in de jaarrekening.¹⁶⁰ De analyse van de jaarrekeningen 2010 tot en met 2015 laat het volgende beeld zien voor wat betreft de financiële verantwoording.¹⁶¹

¹⁵⁵ Interview, 23 juni 2016.

¹⁵⁶ Het merendeel (705) van de aan het college voorgelegde afwijkingen op het protocol externe inhuur betreft de duur van de inhuur periode. Van 88 personen ligt het uurtarief boven de €125 p/u en/of is de totale contractwaarde hoger dan €178.000 per jaar.

¹⁵⁷ Jaarrekening 2015, gemeente Amsterdam, blz. 360.

¹⁵⁸ Jaarrekening 2014, gemeente Amsterdam, blz. 427.

¹⁵⁹ Uit de opgave van diensten en stadsdelen blijkt dat er in 2014 in twaalf gevallen sprake is van externe inhuur met een contractwaarde boven de € 207.000 en in negen gevallen van een gecontracteerd tarief van meer dan € 150 per uur. In zeven van de 21 gevallen is geen gehoor gegeven aan de kaderstelling van de Gedragscode Externe Inhuur.

¹⁶⁰ Jaarrekening 2014, gemeente Amsterdam, blz. 408.

¹⁶¹ Tabel 5.5 nodigt uit om de bedragen van 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.

Tabel 5.5 – Vergelijking van jaarrekeningen in de periode 2010-2015

Onderdeel	Rekeningjaar						Legenda
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
• Externe inhuur als percentage van de loonsom	√	√	√	√	√	x	√ informatie aanwezig
• Uitsplitsing o.b.v. type inhuur	√	√	√	√	√	x	√ informatie aanwezig, maar is onvolledig of bevat onjuistheden
• Uitsplitsing o.b.v. organisatieonderdeel	√	√	√	√	√	x	x informatie afwezig
• Meerjarige terugblik	√	√	√	√	x	x	
• Inbesteding	x	x	x	x	x	x	
• Uitbesteding	x	√	x	x	x	x	
• Externe financiering	√	x	x	x	√	x	
• Externe inhuur in fte	x	x	x	x	x	x	
• Externe inhuur die afwijken op het inhuurbeleid	√	√	√	√	√	√	
• Totale inhuurkosten in mln.	81,3	63,0	62,1	89,8	179,8	206,3	

Het percentage externe inhuur van de totale loonsom ontbreekt alleen in de jaarrekening 2015. In de jaren daarvoor werd dit percentage wel weergegeven. Vanaf 2013 vindt er geen uitsplitsing conform de gedragscode meer plaats.¹⁶² Net als voor de overige P&C-producten geldt ook voor de jaarrekening dat de cijfers niet consistent en soms onjuist worden overgenomen uit eerdere jaarstukken.¹⁶³ Er wordt in de jaarrekeningen vrijwel niet gerapporteerd over in- en uitbestedingscijfers. Ook over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van externe financiering voor het ingehuurd personeel wordt geen informatie verschaft.¹⁶⁴ Samenvattend kan gesteld worden dat de jaarrekening 2015 in haar informatieverstrekking over externe inhuur het summierst is en ook nu weer een dieptepunt in de verantwoording markeert.

5.3 Passieve informatie: informatieverzoeken van de gemeenteraad

De passieve informatieplicht is opgenomen in de Gemeentewet¹⁶⁵ en is door de gemeenteraad uitgewerkt in het Reglement van Orde (RvO).¹⁶⁶ Het gaat hier om informatie die op verzoek van een raadslid door het college wordt verstrekt.

¹⁶² De categorisering naar type inhuur in 2011 is beperkt tot drie.

¹⁶³ Realisatie- en begrotingscijfers 2010 komen niet overeen met de cijfers uit de jaarrekening 2010 en begroting 2010.

Bij de begroting 2010 betreft het een relatief kleine afwijking. Realisatiecijfers 2010 komen niet overeen met de cijfers uit de jaarrekening 2010. Begrotingscijfers 2013 komen niet overeen met de cijfers uit de begroting 2013.

¹⁶⁴ In 2014 wordt inclusief externe financiering gerapporteerd en niet zonder.

¹⁶⁵ artikelen 155, 169 lid 3 en 180 lid 3.

¹⁶⁶ Reglement van orde voor de raad van Amsterdam (geconsolideerde versie, geldig vanaf 7-10-2010).

Daarvoor bestaan de volgende instrumenten: mondelinge vragen/vragenuur,¹⁶⁷ schriftelijke vragen,¹⁶⁸ interpellatie,¹⁶⁹ inlichtingen,¹⁷⁰ en verzoeken om informatie.¹⁷¹ Een informatieverzoek kan twee doelen nastreven. Het kan enerzijds tot doel hebben om aanvullende informatie op te vragen en daarmee de raad te voorzien van een extra informatiebron waarmee het gevoerde beleid (beter) gemonitord kan worden. Anderzijds kan het tot doel hebben om onduidelijkheden over reeds verstrekte informatie weg te nemen. Informatieverzoeken uit de laatste categorie kunnen daarmee ook een indicatie geven over de mate van (on)toereikendheid van de actieve verantwoording aan de raad.

In het kader van externe inhuur is in 2015 en 2016 door het college de volgende informatie, op verzoek van de raad, verstrekt:

Informatieverzoek 1

Onderwerp	Type verzoek	Omschrijving	Datum
1) Bestuurlijke reactie initiatiefvoorstel PvdA 'Beperking topsalaris externe inhuur'	Adviesvraag	Per brief aan de Raad reageert het college op het initiatiefvoorstel waarin de indiener verzoekt het bezoldigingsmaximum van de Wet Normering Topinkomens (WNT2) ook te laten gelden voor extern ingehuurde werknemers van de gemeente Amsterdam.	26-01-2015

Het college geeft aan dat het initiatiefvoorstel er feitelijk op neerkomt dat bij externe inhuur gestuurd moet gaan worden op inkomen (volgens de WNT-norm) in plaats van op tarief (i.c. de gedragscode externe inhuur). De tarieven van externe inhuur en het inkomen dat de externen ontvangen voor de verrichte werkzaamheden zijn volgens het college niet hetzelfde en daarom niet vergelijkbaar.¹⁷² Het college acht het ingediende initiatiefvoorstel overbodig en adviseert de richtlijnen te (blijven) hanteren zoals die in de huidige gedragscode is opgenomen. Deze maximumtarieven (€ 150,- en € 1.200,- per dag en de Europese aanbestedingslimiet als maximum voor de totale inhuursom) bieden volgens het college voldoende waarborgen om binnen de gestelde kaders te blijven. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt van de maxima afgeweken en alleen indien hier een goede reden voor wordt gegeven. Het college

¹⁶⁷ artikel 44 RvO: het vragenuur; Bij aanvang van iedere raadsvergadering is er een vragenuur tenzij geen vragen zijn ingediend bij de voorzitter.

¹⁶⁸ artikel 42 RvO; Dit recht geeft aan de raadsleden het recht informatie te vragen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het college of burgemeester behoren. Het karakter van deze vragen is primair informatief. Schriftelijke beantwoording vindt zo spoedig mogelijk plaats (in ieder geval binnen vier weken). Indien vragen niet binnen een termijn van vier weken na indiening zijn beantwoord, worden zij automatisch geagendeerd voor behandeling in de eerstvolgende vergadering van de meest betrokken raadscommissie.

¹⁶⁹ artikel 43 RvO; Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht. Het is het recht van een raadslid om tijdens een vergadering van de raad over een niet geagendeerd onderwerp inlichtingen aan het college of de burgemeester te vragen.

¹⁷⁰ als bedoeld in artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet.

¹⁷¹ In de 'Verordening ambtelijke bijstand raadsleden Amsterdam' is één en ander nader uitgewerkt (bron: Verordening ambtelijke bijstand raadsleden, geldig vanaf 3 april 2003). Onder informatie wordt in dat kader verstaan 'eenvoudige verzoeken, van geringe omvang om feitelijke informatie, inzage in of afschriften van documenten die openbaar zijn'.

¹⁷² Uit het tarief externe inhuur dienen o.a. de kosten aan overhead, werkgeverslasten, pensioenbijdrage werkgeversdeel en het salaris van de extern in te huren medewerker (het inkomen), te worden betaald.

koerst op het onder de maximumtarieven te blijven en heeft de voorkeur om bepalingen uit de gedragscode te blijven handhaven.

Informatieverzoek 2

Informatieverzoek	Type verzoek	Omschrijving	Datum
2) Beantwoording vragen inzake externe inhuur vanuit programma's en projecten naar aanleiding van de behandeling Najaarsnota 2015 in de raadscommissie Financiën van 19 november 2015	Verheldering en aanvullende informatie	Met de brief aan de Raad tracht het college antwoord te geven op de vragen die gesteld werden tijdens de vergadering van de raadscommissie Financiën op 19 november 2015. Er wordt ingegaan op de vraag waarom externe financiering is benut voor het inhuren van tijdelijke medewerkers en welk effect deze externe financiering heeft gehad voor het inhuren van tijdelijke medewerkers op de programma's.	25-11-2015

Op de vraag waarom externe financiering is benut voor het inhuren van tijdelijke medewerkers antwoordt het college dat de gemeente diverse programma's en projecten kent waarvoor in de begroting 2015 budget is gereserveerd. Een aantal rve's en stadsdelen heeft ten laste van dit budget extern ingehuurd om de beoogde resultaten voor de programma's en projecten te kunnen behalen. Er is gekozen om deze handelswijze te volgen, omdat de budgetten voor programma's en projecten incidenteel van aard zijn. Op de tweede en aansluitende vraag of deze externe financiering voor het inhuren van tijdelijke medewerkers effect heeft gehad op de programma's, geeft het college aan dat er financiële dekking is voor deze externe inhuur vanuit de diverse programma's en projecten, waardoor er naar haar mening geen sprake is van een overschrijding ten opzichte van de begroting 2015. Deze uitgaven waren in de begroting 2015 alleen (nog) niet gereserveerd voor externe inhuur.

Informatieverzoek 3

Informatieverzoek	Type verzoek	Omschrijving	Datum
3) Voortgang invoering Protocol Externe Inhuur	Aanvullende informatie	Met deze brief wordt de Raad door het college geïnformeerd over de voortgang van het invoeren van het Protocol Externe inhuur en het verdere proces. Hoewel er is afgesproken hierover via de reguliere P&C cyclus te rapporteren, vindt het college het van belang u te informeren over de huidige stand van zaken. Hiermee wordt voor het eerst inzichtelijk gemaakt waar binnen de gemeente wordt afgeweken van het protocol.	15-12-2015

Met de invoering van het protocol externe inhuur werd het startsein gegeven voor het in kaart brengen van de externe inhuur. Per organisatie werd geïnventariseerd hoeveel externe medewerkers er op dat moment werden ingehuurd. Dit leidde tot een eerste totaaloverzicht op clusterniveau. Vervolgens heeft het college verzocht om de contracten waarin de maxima uit het protocol externe inhuur werden overschreden, aan te passen of te beëindigen. Voor de aangegane contracten die (nog) niet konden worden opengebroken, werd aangegeven dat dit bij de eerstvolgende mogelijkheid dit alsnog diende te gebeuren. De contracten die, ondanks de overschrijdingen, bewust gecontinueerd dienden te worden, moesten via de vakwethouder aan het college ter besluitvorming worden voorgelegd. Tot 15 december 2015 waren concernbreed voor 485 bestaande contracten verzoeken gedaan tot afwijking,¹⁷³ waar

¹⁷³ 344 van de 485 afwijkingen komen voor rekening voor de rve Metro en Tram (m.n. Noord/Zuidlijn). Dit zijn afwijkingen op maximale arbeidstijd (40 uur i.p.v. 36 uur) en inhuurtermijn van maximaal 2 x 6 maanden. Hier ligt

bij 85 personen het uurtarief hoger lag dan € 125,- en/of de totale contractwaarde hoger was dan € 178.000 per jaar. De overige 400 afwijkingen hadden betrekking op de overschrijding van de contractduur. Het college benadrukte dat het een momentopname was en dat het zeer waarschijnlijk was dat een aantal organisaties bij de collegevergaderingen in januari 2016 nog meer verzoeken zouden indienen.

Informatieverzoek 4

Informatieverzoek	Type verzoek	Omschrijving	Datum
4) Toezegging actualisatie aantallen afwijkingen op Protocol Externe Inhuur	Aanvullende informatie	Met deze brief wordt de door wethouder Inkoop en Personeel en Organisatie gedane toezegging ingelost, die tijdens de raadscommissie Financiën van 14 januari 2016 zijn gedaan over de actualiteit van de aantallen afwijkingen op het protocol externe inhuur.	18-01-2016

Het aantal afwijkingen op de bepalingen van het protocol externe inhuur werd begin 2016 verder in kaart gebracht. Tot en met 12 januari 2016 waren er concernbreed voor 566 contracten verzoeken tot afwijking gedaan, waarvan 479 afwijkingen betrekking hadden op de contractduur en bij 87 afwijkingen het uurtarief boven de €125,- en/of de totale contractwaarde van € 178.000 per jaar lag. 19 contracten zijn per 31 december 2015 beëindigd en de verwachting was dat er eind 2016 nog eens 30 contracten zouden worden beëindigd. Eind 2017, na de afronding van de Noord-Zuidlijn, zou volgens het college alle toenmalige inhuur boven de tariefnorm beëindigd zijn.

Informatieverzoek 5

Informatieverzoek	Type verzoek	Omschrijving	Datum
5) Beantwoording vragen van de Commissie Financiën over de Jaarrekening 2015	Verheldering en aanvullende informatie	Betreft de beantwoording van de technische vragen die gesteld zijn na aanleiding van de behandeling van de jaarrekening 2015 in de commissie Financiën op 25 mei 2017. Tevens geeft het college reactie op de schriftelijk ingediende vragen. Van de totaal 289 vragen die zijn gesteld hebben tien vragen betrekking op externe inhuur.	27-05-2016

De vragen die raadsleden stelden naar aanleiding van de jaarrekening 2015 hadden onder meer betrekking op de inzet van de vacatureruimte om externe inhuur te dekken, de definitie van flexibele en/of kortlopende arbeidscontracten, de inhuur van communicatieprofessionals, het inkoopvolume van de site Externe Inhuur, en vergelijkingscijfers voor het jaar 2014. Het eerste wat opvalt, is dat de term 'inhuur op vacatureruimte' tot veel onduidelijkheid leidt bij de raadsleden, die om een verheldering van dit begrip vroegen. Daarnaast waren ze benieuwd of er tegelijkertijd sprake was van onderbesteding op het salarisbudget en zo ja, of dit dan werd ingezet als dekking voor deze bijzondere vorm van externe inhuur. In de beantwoording geeft het college aan dat de vacatureruimte de situatie is waarbij de feitelijke bezetting lager is dan de beschikbare formatie (in geld en fte's). Bij de inhuur op vacatureruimte is de formatieve ruimte (ruimte tussen formatie én bezetting) afgezet tegen de budgettaire ruimte (salarisbegroting afgezet tegen realisatie salarisuitgaven). Deze

het besluit aan ten grondslag om alle externe inhuur te continueren. Het niet continueren brengt tijdige oplevering (eind 2017) van het voor Amsterdam belangrijke project Noord/Zuidlijn in gevaar. Daarnaast is het niet verstandig dit personeel vast in dienst te nemen vanwege de tijdelijke aard van het project. Van de 344 contracten wijken er overigens 32 af van het tarief.

formulering blinkt niet direct uit in helderheid. Met betrekking tot de andere vraag gaf het college aan dat een groot deel van de onderbesteding van het salarisbudget ingezet was voor externe inhuur om de piekwerkzaamheden te kunnen opvangen en de periode van vacaturewisselingen te kunnen overbruggen.

Bij twee fracties was er onduidelijkheid over de bedragen van de 'overige externe inhuur' in het financiële overzicht van de uitgaven van externe inhuur die afkomstig zouden zijn uit de najaarsnota 2015. In haar beantwoording gaf het college aan dat het hier om een typefout in de jaarrekening ging en dat de uitgaven in de najaarsnota in werkelijkheid € 100 miljoen hoger lagen. In het financiële overzicht werd nog een andere onjuistheid door de raadsleden gesignaleerd; de vergelijkingscijfers van het jaar 2014 bleken niet in het overzicht te zijn opgenomen. Het college beloofde deze na te zenden.

Voor wat betreft de externe inhuur van communicatieprofessionals werd de vraag gesteld of deze nog plaatsvond en zo ja, in welke omvang. Het college gaf aan dat er bij het communicatiebureau blijvende aandacht was voor het terugdringen van externe inhuur en dat deze met 22,9 fte was gereduceerd tot 60,19 fte.

Tot slot werd het college gevraagd over het inkoopvolume via de site Externe Inhuur (zowel in geld als relatief percentage). Het college stelde dat € 35 miljoen aan externe inhuur via de site Externe Inhuur was verlopen. Het percentage dat daarbij gemeld werd, 2%, drukt de verhouding uit tussen externe inhuur via de site Externe Inhuur afgezet tegen de totale gemeentelijke inkopen. Interessanter was geweest om hier te melden hoeveel procent via de site Externe Inhuur is ingehuurd ten opzichte van de totale uitgaven van externe inhuur (circa 17%, € 35 miljoen/€ 206 miljoen).

Informatieverzoek 5 bevestigt ons beeld dat de informatie over externe inhuur in de jaarrekening 2015 tekort schiet. De geconstateerde cijfermatige onzorgvuldigheden alsmede de keuze van het college om de informatie over externe inhuur aanzienlijk te comprimeren (e.g. inperken van de soorten externe inhuur) lijken hier debet aan.

5.4 Conclusie

Het college heeft in ons onderzoeksjaar niet in lijn met haar eigen prestatiedoelen over externe inhuur verantwoord.

Prestatiedoel 17: Er dient een heldere definitie van externe inhuur gebruikt te worden en er dient een duidelijk onderscheid te zijn aangebracht tussen externe inhuur en uitbesteding.

In het onderdeel externe inhuur in de P&C-producten wordt niet systematisch aandacht besteed aan de definitie van externe inhuur en/of uitbesteding. Er wordt in de najaarsnota 2015 en de jaarrekening 2015 wel verwezen naar de definitie uit de gedragscode, maar deze wordt niet expliciet weergegeven. Opvallend is dat in de verplichte paragraaf 'bedrijfsvoering' van de begroting 2015 als onderdeel van de zogeheten apparaatskosten een andere definitie van externe inhuur wordt

gehanteerd: 'alle krachten die van buiten worden ingehuurd'.¹⁷⁴ Daarnaast wordt er geen duidelijk onderscheid aangebracht tussen externe inhuur en uitbesteding.

Prestatiedoel 18: Er dient op reguliere basis over externe inhuur te worden gerapporteerd.

In de gedragscode en het protocol wordt aangegeven dat de verantwoording over het inhuurbeleid in de (gebruikelijke) P&C-cyclus plaatsvindt. Daarbij worden in de gedragscode naast de begroting en de jaarrekening ook de 4- en 8-maandsrapportages genoemd. Zoals we al eerder aangaven, zijn de twee laatstgenoemden sinds 2015 vervangen door de voor- en najaarsnota. Zowel in de begroting 2015 als in de voorjaarsnota 2015 wordt er niet over externe inhuur verantwoord. Vanaf de najaarsnota 2015 is de verantwoording over externe inhuur wel weer onderdeel van de verantwoording, maar schiet ze daarbij op een groot aantal punten tekort.

Prestatiedoel 19: De financiële registratie van externe inhuur dient op uniforme wijze plaats te vinden zodat vergelijking tussen en analyse van de verschillende inhuursoorten mogelijk is.

De najaarsnota 2015 hanteert bij de financiële verantwoording over de externe inhuur de onderverdeling naar de acht categorieën conform de gedragscode externe inhuur. Deze verdeling wordt in de jaarrekening 2015 geheel losgelaten en vervangen voor een onderverdeling naar twee soorten inhuur die weinig tot geen inzicht geven. De mogelijkheid om tussen de verschillende rapportagemomenten te vergelijken verdwijnt hier ook mee.

Verantwoording doelen, inspanningen, prestaties, resultaten, kosten en evaluatie

Het onderdeel externe inhuur wordt niet apart in de begroting 2015 en de voorjaarsnota 2015 behandeld. Welke beoogde doelen het college heeft t.b.v. het inhuurbeleid is daardoor onduidelijk. Ook een bespreking van de inspanningen die het college van plan is te verrichten ontbreekt. Met de voorjaarsnota 2015 wordt weliswaar tot doel gesteld dat externe inhuur teruggedrongen gaat worden, maar wat het college daarmee bedoelt en hoe zij dit gaat verwezenlijken is onduidelijk.

Geleverde prestaties en behaalde resultaten worden alleen in de najaarsnota 2015 en in de jaarrekening 2015 beschreven, maar aangezien de begroting 2015 niet vooraf uiteen heeft gezet wat de beoogde prestaties en resultaten zijn, is het onmogelijk om na te gaan in welke mate ze behaald worden.

In de P&C-producten wordt ook geen aandacht besteed aan de vraag wanneer (her)ijking van het beleid plaats zal vinden. Hier is geen informatie over te vinden.

Verantwoording 2015 vormt een dieptepunt

De verantwoording over het externe inhuurbeleid behoort volgens de gedragscode en het protocol binnen de gebruikelijke P&C-cyclus plaats te vinden. De veranderingen die binnen de P&C-cyclus en een aantal P&C-producten vanaf 2015 hebben plaatsgevonden lijken echter een slechte invloed te hebben gehad op de informatieverstrekking over de externe inhuur. Het algemene beeld is dat de informatieverstrekking over externe inhuur door de jaren heen is verslechterd, waarbij het jaar 2015 een dieptepunt markeert. De matige en soms zeer slechte uiteenzetting van

¹⁷⁴ Begroting 2015, blz. 349.

inhuurcijfers in de begrotingen, tussenrapportages en jaarrekeningen, gecombineerd met slordigheden bij het verwijzen naar eerdere cijfers, hebben er ook toe geleid dat er bij raadsleden veel vragen en onduidelijkheden ontstaan over het onderwerp.

De wijze van verantwoording over externe inhuur schiet op meerdere punten tekort en is ontoereikend voor de gemeenteraad. Raadsleden kunnen zich hierdoor geen goed beeld vormen van:

- de omvang en samenstelling van de externe inhuur in 2015;
- de relevante ontwikkelingen op het gebied van externe inhuur;
- de mate waarin het inhuurbeleid gevolgd wordt en effectief is.

Bijlage 1 – Afkortingen en definities

3D:	Drie decentralisaties
AFS:	Amsterdams Financieel Systeem
AGA:	Adviesgroep Amsterdam
AMI:	Amsterdam Management Informatie
ATB:	Aanvraag tot Bestelling
BBV:	Besluit Begroting en Verantwoording
BIA:	Bureau Interim en Advies
BZK:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DICT:	(voormalige) Dienst ICT
DJZ:	Directie Juridische Zaken
DMC:	Directie Middelen en Control
CMT:	Concern Management Team
COR:	Centrale Ondernemingsraad
FTE:	Fulltime-equivalent
GWW:	Grond-, weg- en waterbouw
GMT:	Gemeentelijk Management Team
IB:	Ingenieursbureau
IMB:	Integrale Meting bedrijfsvoering
IVE:	Informatievoorzieningseenheid
Marap:	Managementrapportage
MET:	Metro en Tram
MKB:	Midden- en Kleinbedrijf
OFB:	Opdrachtbegeleidingsformulier
PAM:	Amsterdamse pool
PIA:	Professioneel Inkopen en Aanbesteden
PMB:	Projectmanagementbureau
POA:	Personeel en Organisatieadvies
P&C:	Planning & Control
Rve:	Resultaat Verantwoordelijke Eenheid
RvO:	Reglement van Orde
SPP:	Strategische Personeelsplanning
TMG:	Top Management Groep
VNG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG:	Verklaring Omtrent het Gedrag
WOPT:	Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (van kracht vanaf 1-1-2006)
WNT:	Wet Normering Topinkomens (van kracht vanaf 1-1-2013)
WNT2:	Wet Normering Topinkomens (van kracht vanaf 1-1-2016)
WWB:	Wet Werk en Bijstand
ZBO:	Zelfstandige bestuursorgaan
ZZP:	Zelfstandige Zonder Personeel

Definities

Afwegingskader: Inhuur van externe medewerkers dient op zorgvuldige wijze plaats te vinden. Daarbij is het van belang dat er een goede afweging over nut en noodzaak plaatsvindt. Hiervoor dient een kader op basis waarvan in concrete gevallen een beslissing genomen kan worden.

Belangenbeschermingsplan: Een belangenbeschermingsplan is bedoeld om het risico van belangenverstremgeling rondom het inkoop- en aanbestedingsproces in beeld te brengen en daar op te anticiperen door van tevoren maatregelen vast te leggen. Een belangenbeschermingsplan kan uit verschillende onderdelen bestaan zoals geheimhoudingsverklaringen, 'Chinese muren', interne gedragscodes, het aanstellen van compliance officers en periodieke controle van de maatregelen door onafhankelijke auditors.

Beleid: Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes.

Bevoegdhedenbesluit: In het Bevoegdhedenbesluit is voor de gemeente Amsterdam de bevoegdhedenoverdracht vastgelegd voor bevoegdheden van het college en de burgemeester aan functionarissen in de ambtelijke organisatie: de gemeentesecretaris, de directeuren van de clusters en van Bestuur & Organisatie, de stadsdeelsecretarissen en de RVE-managers. Het bevat zowel algemene mandaten, voor bevoegdheden waarover al deze functionarissen moeten beschikken, als mandaten aan bepaalde functionarissen (bron: Gemeente Amsterdam, Directie Juridische Zaken 27 mei 2015).

Doelmatige bedrijfsvoering: De inzet van middelen moet doelmatig zijn. Doelstellingen en resultaatverplichtingen moeten gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de termijn die ervoor staat. Dit leidt tot een goede bedrijfsmatige en professionele aanpak van het gehele proces van inzet, inkoop en inhuur: flexibele inzet van personeel, slimmer en goedkoper inkopen, stroomlijnen van procedures, correcte vastlegging in administraties, zo laag mogelijke administratieve lasten, standaardisatie van werkwijzen en monitoren of taakstellingsdoelstellingen worden gehaald. Deze invalshoek wordt tot nu toe het meeste gehanteerd, vanuit de budgettaire afweging of er (financiële) middelen beschikbaar zijn en of deze rechtmatig kunnen worden aangewend.

Flexibele schil: Het geheel aan interne en externe medewerkers dat op structurele wijze kan worden ingezet ten behoeve van de strategische personeelsplanning van een organisatie. Binnen de groep kan onderscheid gemaakt worden in flexibel personeel (oproepkrachten -personeel met nulurencontracten - en personeel met een tijdelijke arbeidsovereenkomst) of van extern personeel (gedetacheerden, uitzendkrachten, payroll personeel en ZZP'ers).

Goed werkgeverschap: Goed werkgeverschap vraagt zoveel mogelijk inzet van eigen medewerkers. Onafhankelijk van de inhoudelijke aard van de opdracht zou hiervan altijd sprake moeten zijn, om kwalitatief goede en goed gemotiveerde ambtenaren te verkrijgen en te behouden. In dit perspectief moet inhuur van externen zo veel mogelijk worden teruggedrongen, om groeimogelijkheden in de kwaliteit en competentie van het ambtelijk apparaat te creëren. Alleen als er expliciet is vastgesteld dat ambtelijke inzet niet aan de orde is of als er expliciet behoefte is aan een niet-ambtelijk oordeel, zou tot inzet van externen moeten worden overgegaan.

Inbesteding: Samenwerking op het gebied van personele inzet tussen overheidsorganisaties door bijvoorbeeld het delen van personeel op kleine deeltaken of het samenvoegen van overeenkomstige taken in een aparte organisatie (Shared Service Centra).

Externe inhuur:

Rijk, Actieprogramma Andere Overheid, Meer Focus op Externe Inhuur, Plan van Aanpak, 20 oktober 2014

Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt. (bron: Actieprogramma Andere Overheid, Meer Focus op Externe Inhuur, Plan van Aanpak, 20 oktober 2014).

Amsterdam, gedragscode externe inhuur 2013

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

Amsterdam, protocol externe inhuur 2015

Externe inhuur is het door marktpartijen beschikbaar stellen van capaciteit in de vorm van mensen. Deze mensen zetten zich in voor realisatie onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente.

Gedragscode Externe inhuur: een set aan gedragsregels die de kaders biedt waarbinnen externe inhuur mogelijk is. In de Gedragscode Externe Inhuur staat beschreven wat de gemeente Amsterdam verstaat onder externe inhuur, welke verschillende (tarief)soorten er bij externe inhuur te onderscheiden zijn, op welke wijze er dient te worden ingehuurd en de regels die gelden voor het verantwoorden en de informatievoorziening over externe inhuur.

Integraal management: Een veelvuldig toegepast organisatieprincipe binnen het openbaar bestuur. Er zijn overheden die de activiteiten overwegend centraal

organiseren en overheden die dit decentraal doen. Integraal management past goed bij een decentraal besturingsmodel en legt een grote verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij de (decentrale) managers.

Integrale Meting Bedrijfsvoering: De Integrale Meting Bedrijfsvoering (IMB) richt zich op de bedrijfsvoering, de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen, gericht op het realiseren van de taken en doelen van een organisatie.

Lead buyer: Functionaris, afdeling of eenheid die exclusief is aangewezen om voor bepaalde gemeentelijke opdrachten de markt te benaderen en inkoop- en inhuuropdrachten aan te gaan (gunning van de opdracht is voorbehouden aan de lead buyer). Het betreft een specifieke rol die toebedeeld is aan een Rve die verantwoordelijk voor het gemeentebreed inkopen van een toegewezen inkooppakket.

Lead buyer Personeel: Ook wel lead buyer PO genoemd. Dit is een onderdeel van de rve PO (zie definitie in deze bijlage). De lead buyer ondersteunt de budgethouders in hun rol als opdrachtgevers. Het is de verantwoordelijkheid van de budgethouders om de inkoopbehoefte vast te stellen en de contracten te ondertekenen. Ook is deze organisatie verantwoordelijk voor het vacatureloket en de site Externe inhuur.

In het onderzoeksrapport hanteren we de term lead buyer Personeel.

Mantelpartijen: Ondernemers waarmee een mantelovereenkomst (raamovereenkomst) wordt gesloten.

Personeelsmonitor: De Personeelsmonitor is een jaarlijks onderzoek van De Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds (A+O fonds). Het onderzoek voor de Personeelsmonitor biedt gemeenten inzicht in verschillende HR- en arbeidsmarkt indicatoren.

PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden): De PIA-code is een standaard inkooppakketindeling, waarmee PIANOo (onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken www.pianoo.nl) overheidsinkopers wil faciliteren en onderlinge samenwerking vereenvoudigen. De Gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen deze PIA-codes concernbreed te gebruiken.

Prestatiedoelen: Prestatiedoelen zijn prestaties of verrichtingen die volgens afspraak gerealiseerd dienen te worden om het beleidsdoel te realiseren. De prestatiedoelen worden gemeten aan de hand van resultaatindicatoren (met een 0-waarde en streefwaarden).

Protocol Externe Inhuur: een set aan gedragsregels die de kaders biedt waarbinnen externe inhuur mogelijk is. In het Protocol Externe Inhuur staat beschreven wat de gemeente Amsterdam verstaat onder externe inhuur, welke verschillende (tarief)soorten er bij externe inhuur te onderkennen zijn, op welke wijze er dient te

worden ingehuurd en de regels die gelden voor het verantwoorden en de informatievoorziening over externe inhuur.

Professioneel opdrachtgeverschap: Bij professioneel opdrachtgeverschap staan vragen centraal als: - wat is de opdracht precies, - hoe kan de uitvoering van deze opdracht het beste worden aangepakt, - welke deskundigheid is nodig en welke inzet van middelen leidt tot het beste inhoudelijke resultaat, - waar is kennis te halen? Bij ieder nieuw te ontwikkelen beleid, uitvoeringsprobleem, organisatieverandering, e.d. komen deze vragen aan de orde. Dit leidt automatisch tot de vraag: kan dit binnen de eigen organisatie worden opgelost of is voor deze opdracht externe deskundigheid nodig?

Raamovereenkomst: Een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te gunnen overheidsopdrachten vast te leggen.

Roemernorm: De norm dat niet meer dan 10 procent van de personeelskosten uitgegeven mag worden aan externe adviseurs, interim-managers en andere externe medewerkers (Motie Roemer *Kamerstukken II*, 2009/10, 32360 nr. 5).

Rve PO: Met dit begrip wordt de organisatie Personeel en Organisatieadvies van de gemeente Amsterdam bedoeld (PO). Vanaf 1 januari 2015 is de rve PO aangewezen als lead buyer Personeel (zie definitie in deze bijlage) en is daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering en het faciliteren van het inhuurproces.

Site Externe Inhuur: Een capacitaire vraag die aan de markt gesteld wordt, voor zover er niet al raam- of mantelovereenkomsten voor dit type inhuur is afgesloten, moet naar buiten gebracht worden via de Site Externe Inhuur van de gemeente Amsterdam.

Uitbesteding: Het verstrekken van een opdracht waarin de gemeente aangeeft welk product, welke dienst of welk resultaat zij wil, waarbij de partij die de opdracht uit gaat voeren zelf verantwoordelijk is voor de manier waarop zij de taak uitvoert en op basis van de specificaties het resultaat realiseert. Al deze typen werkzaamheden vatten we samen onder de term uitbesteden (bron: Protocol externe inhuur gemeente Amsterdam, juni 2015).

WNT-norm

WNT-norm staat voor Wet Normering Topinkomens. Deze wet begrenst de salarissen voor topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector op het niveau van een ministersalaris. De eerste WNT-norm is ingevoerd per 1 januari 2013 en is opgevolgd op 1 januari 2016 door de nieuwe WNT-norm.

Bijlage 2 – Geraadpleegde functionarissen en documenten

Geraadpleegde functionarissen

Bestuur en Organisatie

Bureau Bestuur en Gemeentesecretaris

- Bob Paulussen, adviseur gemeentesecretaris en secretaris GMT

Directie Juridische Zaken

- Nanda Dooren, afdelingshoofd Privaat- en Europeesrecht
- Annette Neervoort, directiesecretaris

Directie Middelen en Control

- Hans Dussel, concernmanager Inkoop
- Monique Franken, adviseur/analist inkoopcontrol
- Niek Heering, bestuursadviseur Inkoop
- Edwin van der Kraan, strategisch adviseur
- Richard Meulenberg, projectleider concern inkoop
- Stanley Muntslag, data-analist
- Maarten Streekstra, coördinator jaarrekening
- Ferdi Struijs, programmasecretaris organisatieontwikkeling
- Rick Verhoeven, (voormalig) teamleider P-control

Directie Personeel en Organisatie

- Naddi Khamlichi, adviseur HR-analytics
- Atman Latifi, beleidsadviseur P-Control
-
- Rob van der Weijden, (voormalig) beleidsadviseur P-Control

Cluster Bedrijfsvoering

Clusterstaf Bedrijfsvoering

- Marco Koorn, informatie-/programmamanager
- Petra Veltheer, clustercontroller cluster bedrijfsvoering

Rve Facilitair Bureau

- Mariëtte Dol, rve-directeur Facilitair Bureau

Rve Financiën

- Natalia Aksenova, medewerker crediteurenadministratie ICT
- Ria Braspenning, (voormalig) afdelingsmanager Planning & Control
- Diana Drenth, financieel adviseur
- Robert Drijver, adviseur AO/IA
- Koen Faber, staf-bestuursadviseur
- Joke de Moor, F-adviseur ICT
- Erwin Prins, adviseur AO/IA
- Koos Spanjer, (voormalig) rve-directeur Financiën

Rve ICT

- Mariëlle Bakker, programmamanagement officer/programmasecretaris ICT Centraal
- Maarten Bruinsma, business controller
- Jan Flippo, rve-directeur ICT
- Marijn Fraanje, (voormalig) afdelingshoofd CIO-office
- Henriët van Ling, teamleider technische applicatiebeheer
- Pieter van Oostrom, programmamanager ICT Centraal
- Marcel Teunissen, manager technische applicatiebeheer

Rve Personeel en Organisatieadvies

- Marijke Andringa, hoofd staf
- Urmie Baarn, senior adviseur HR
- Aphrodite Bouchlas, rve-directeur Personeel en Organisatieadvies
- Dieke Bosselaar, programmamanager beleidspool
- Monique Griens, contractmanager
- Peter Groenewegen, manager Vacatureloket, Inkoop en Inhuur
- Audrey Lo A Foe, P&O-adviseur rve ICT
- Luuk Holla, P&O-medewerker rve ICT
- Vanessa Ramdin, administratief medewerker
- Bart Smal, tactisch inkoper
- Bauke Steenstra, (voormalig) business controller
- Irene Vervelde, afdelingsmanager Mobiliteitscentrum

Cluster Ruimte en Economie

Rve Ingenieursbureau

- Tjeerd Roozendaal, rve-directeur Ingenieursbureau

Rve Metro en Tram

- Ester Hogervorst, medewerker DIV
- Machteld Hooyman, manager Kwaliteit, Organisatie & Kennismanagement en Middelen
- Peter Kamper, coördinator Financiële administratie
- Ingrid Koedood, adviseur Kwaliteit & Organisatie
- Monique Kok, medewerker HRM
- Ron Maseland, manager HRM
- Jan van der Meulen, directeur Omgeving en Centrale Staven
- Erik-Jan Plevier, coördinator afdeling Controle en Financiën
- Martin Schmidt, manager Financiën
- Alex Sheerazi, manager Communicatie

Stadsdelen

Informatievoorziening Stadsdelen

- Elbereth Verdellen, manager informatievoorziening Stadsdelen
- Philomeen Verkuyl, P&O-adviseur

Stadsdeel Nieuw-West

- Jurgen Bueving, manager a.i. Vergunningen
- Servi Creugers, financieel adviseur/controller
- Ingrid Eegerdingk, gebiedspoolmanager
- Piet Jansen, stadsdeel controller
- Tammo de Jonge, financieel controller
- Mathé Leeuwenkamp, hoofd afdeling Sport & Recreatie
- Dieter Mooijer, coördinator gebiedspoolmanagementondersteuning
- Jan Erik Piepot, strategisch P&O adviseur
- Ernest de Rijk, hoofd Bestuur en Organisatie
- Hepko Wink, (voormalig) stadsdeelsecretaris Nieuw-West

Overige organisaties

- Carl Berg, namens projectcommissariaat voor Dienst Metro
- Paul van Galen, directeur Scoutler
- Leden van de raadscommissie Financiën
- Ton Koers, senior auditmanager, Auditdienst ACAM
- Frank Nillesen, senior auditor, Auditdienst ACAM
- Dennis Sadal, senior auditmanager, Auditdienst ACAM

Geraadpleegde documenten

Gemeente Amsterdam

- 4-maandsrapportage 2014.
- 8-maandsrapportage 2014.
- ACAM, Onderzoek naar de informatieverstrekking inzake inhuur in de 8-maandsrapportage, 11 februari 2014.
- Begrotingen 2010-2017.
- Bestuursdienst -Concern Organisatie, Inhuur externen onderzoeksrapport Gemeente Amsterdam "meer met minder", oktober 2008.
- Beleidsnota: Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam, versie 20 maart 2014.
- Beleidsnota: Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam, versie 1 juli 2016.
- Beleidsnota: P&C cyclus, 26 januari 2015.
- Bestuursopdracht inzake Flexibele inzet medewerkers en externe inhuur, vastgesteld door het college van B&W op 12 juli 2016.
- Coalitieakkoord 2014-2018 'Amsterdam is van iedereen', juni 2014.
- Coalitieakkoord 2014-2018 'Amsterdam blijft van iedereen; een hernieuwing van het coalitieakkoord van Amsterdam voor de periode 2014-2018', maart 2016.
- College van burgemeester en wethouders, Beantwoording vragen inzake externe inhuur vanuit programma's en projecten naar aanleiding van de behandeling Najaarsnota 2015 in de raadscommissie Financiën van 19 november 2015, 25 november 2015.
- College van burgemeester en wethouders, Beantwoording vragen van de Commissie Financiën over de Jaarrekening 2015, 27 mei 2016.
- College van burgemeester en wethouders, Bestuurlijke reactie initiatiefvoorstel PvdA 'Beperking topsalaris externe inhuur', 26 januari 2015.
- College van burgemeester en wethouders, Externe inhuur en salariskosten ICT, 13 februari 2014.
- College van burgemeester en wethouders, Reactie op Interim-rapportage ACAM 2010 over gemeentebrede onderwerpen, 17 februari 2011.
- College van burgemeester en wethouders, Richtlijn inhuur externen, 2000.
- College van burgemeester en wethouders, Toezegging actualisatie aantallen afwijkingen op Protocol Externe Inhuur, 18 januari 2016.
- College van burgemeester en wethouders, Voortgang invoering Protocol Externe Inhuur, 15 december 2015.
- Concernauditcommissie, bijlage 5.3.a voor de vergadering van de 2 juni 2014.
- Concern Inkoop, Overgangsregeling voor lopende inhuurtrajecten, 4 november 2015.
- Circulaire Jaarrekening 2015, 20 november 2015.
- Dienst Onderzoek en Statistiek, Evaluatie gedragscode externe inhuur, juni 2011.
- Financiële verordening 212, art. 6, lid 2, geldig vanaf 19 maart 2014.
- Flankerend personeelsbeleid organisatieontwikkeling 2013-2016, 11 april 2014.
- Format financiële uitvraag externe inhuur Najaarsnota 2015.

- Format uitvraagformat inhuur op salarissen.
- Gedragscode externe inhuur, 17 december 2008.
- Gedragscode externe inhuur, 16 januari 2010.
- Gedragscode externe inhuur, 2 juli 2013.
- Gemeentelijk Management Team, Besluitenlijst, 28 oktober 2015.
- Gemeentelijk Management Team, Besluitenlijst, 14 oktober 2015.
- Gemeentelijk Management Team, Verslag, 28 oktober 2015.
- Interne werkinstructie: Invulling en uitwerking van het 'Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam', 19 juni 2014.
- Interne werkinstructie: Kaderstellende handreiking voor inkoopspecialisten, 1 september 2016.
- Jaarrekening 2010-2015.
- Kadernota 2013-2014.
- Leidraad Duurzaam Inkopen 2: Amsterdam kiest voor duurzame inkoop, 11 maart 2015.
- Leidraad Social Return Amsterdam, versie 2014.
- Motie 731 op 20 december van het PvdA-raadslid M. Mulder.
- Motie 311 op 26 juni van het PvdA-raadslid M. Mulder.
- Motie 833, 18 november van het SP-raadslid L.G.F. Ivens.
- Najaarsnota's 2015-2016.
- Ondermandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit Personeel en Organisatieadvies, 31 augustus 2015.
- Protocol externe inhuur, 1 juni 2015.
- Raadscommissievergadering Algemene Zaken en Financiën (AZF), Interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen, 24 maart 2011.
- Raadscommissievergadering Financiën (FIN), Verslag 25 september 2014.
- Raadscommissievergadering Financiën (FIN), Verslag 20 november 2014.
- Raadscommissievergadering Werk en Economie 5 september 2013, ter kennisname notitie van Directie Middelen en Control DB2013-007896
- Raadsvergadering, Verslag 20 augustus 2008.
- Raadsvergadering, Verslag 22 april 2015.
- Reglement van orde voor de raad van Amsterdam, artikel 42-44, geconsolideerde versie, geldig vanaf 14 april 2014.
- Stadsdeel Nieuw-West, MARAP januari tot en met april 2015.
- Verordening ambtelijke bijstand raadsleden, geconsolideerde versie, geldig vanaf 3 april 2003.
- Voordracht collegevergadering, 30 juni 2015.
- Voorjaarsnota's 2015-2016.

Overige literatuur

- Brief van de Staatsecretaris BZK aan de Tweede Kamer, 5 juli 2010.
- Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS), Handleiding voor het opstellen van meetbare doelstellingen, juni 2006.
- Graaf, H. van de, Hoppe, R. *Beleid en Politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en beleidskunde*, 2007.

- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, 2008.
- Initiatiefvoorstel-Van Weyenberg en Keijzer 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren', 8 november 2016.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Actieprogramma Andere Overheid, Meer Focus op Externe Inhuur, Plan van Aanpak, 20 oktober 2014.
- Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, De 'Tafel van elf'; een veelzijdig instrument, oktober 2006.
- Regioplan, Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur, 2013.
- Stichting A+O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2015, mei 2016.
- Scheiden van Belang, Rijkswaterstaat, september 2007.
- *Kamerstukken II*, 2004/05, 29362, nr. 21.
- *Kamerstukken II*, 2008/09, 31701, nr. 21.
- *Kamerstukken II*, 2009/10, 32360, nr. 5.

Regelgeving en jurisprudentie

- Centrale Raad van Beroep, Zaaknummer 11/6506 WWB, ECLI:NL:CRVB:2014:2947, 16 september 2014.
- Burgerlijk Wetboek Boek 7, artikel 690, Bijzondere overeenkomsten
- Gemeentewet, art. 155, 169 lid 3-4 en 180 lid 3.
- Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad, 31 maart 2004.
- Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad, 26 februari 2014.

Websites

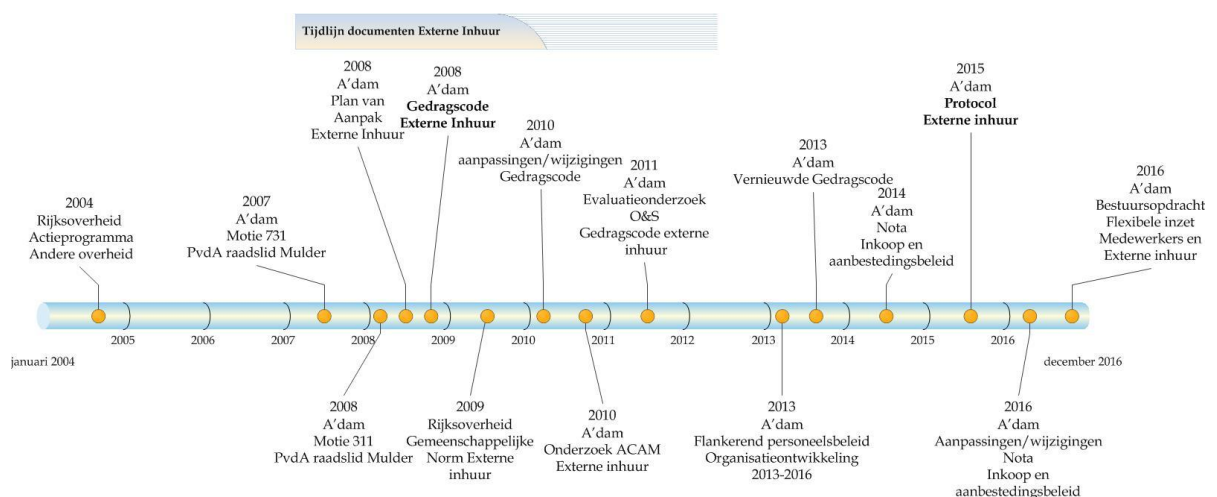
- intranet.amsterdam.nl
- www.europeseaanbestedingen.eu
- www.flexbarometer.nl
- www.pianoo.nl
- www.rekenkamer.amsterdam.nl

Bijlage 3 - Externe inhuur bij de gemeente Amsterdam (en Rijk) in historisch perspectief

In deze bijlage schetsen we chronologisch de relevante ontwikkelingen die tussen 2004 en 2016 van invloed zijn geweest op het externe inhuurbeleid van de gemeente Amsterdam. Voor een aantal elementen van dit inhuurbeleid is, met name in de beginfase, aansluiting gezocht met de inhuurkaders van het Rijk. Om een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen hebben we de totstandkoming van de Rijkskaders en -regels ook betrokken in deze beschrijving.

In onderstaande figuur B3.1 is de tijdlijn opgenomen van de documenten met de hierboven genoemde ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de externe inhuur.

Figuur B3.1 -Tijdlijn, van 2004 tot en met 2016, waarin de voor het Amsterdamse inhuurbeleid relevante ontwikkelingen zijn gemarkeerd.



B3.1 2004 - heden Rijk

Op 25 oktober 2004 is het Actieprogramma Andere Overheid, Meer Focus op Externe Inhuur' (hierna: actieprogramma) aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁷⁵ Het programma had tot doel om het aantal externen bij de Rijksoverheid met € 310 miljoen terug te dringen en om helderheid te verkrijgen over het onderwerp 'externe inhuur'. Deze helderheid moest worden verkregen door het begrip te definiëren maar ook door verschillende categorieën inhuur te onderkennen en drie invalshoeken te benoemen die invloed hebben op de keuze die managers hebben bij het al dan niet inhuren van externe medewerkers.

¹⁷⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29362, nr. 21.

B3.1.1 Definitie externe inhuur Rijk

Al vele jaren voor de totstandkoming van het actieprogramma werd jaarlijks in het Sociaal Jaarverslag Rijk gegevens verzameld over uitgaven aan extern personeel door de verschillende Ministeries en werden deze gegevens besproken in de Tweede Kamer. Aan de waarde van deze cijfers werd echter getwijfeld omdat er geen eenduidige definitie werd gehanteerd van het begrip externe inhuur. Het was een containerbegrip waar een veelvoud aan activiteiten en werkzaamheden, die niet door ambtenaren werden uitgevoerd, onder werden geschaard. Binnen de administraties van ieder ministerie werden er verschillende definities gehanteerd waardoor onderlinge vergelijking niet goed mogelijk was. Het actieprogramma trachtte daar verandering in te brengen door de volgende definitie van externe inhuur vast te stellen:

Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de Rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.

Tegelijkertijd werd benadrukt dat externe inhuur uitdrukkelijk niet hetzelfde is als "uitbesteding". Bij externe inhuur vindt nog altijd sturing door de opdrachtgever plaats op de daadwerkelijke inzet van specifieke personen, die een eindresultaat moeten leveren. Bij uitbesteding wordt een opdracht geplaatst, waarbij resultaatsafspraken worden gemaakt zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Tevens werd aangegeven dat externe inhuur ook niet hetzelfde is als het verstrekken van subsidies. Hoewel bij het verstrekken van subsidies wel een doel wordt vastgesteld en een verantwoording wordt vereist, is er geen sprake van een opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie.

B3.1.2 Soorten externe inhuur: niet alles is externe inhuur en niet elke inhuur is hetzelfde

In de dialoog tussen leden van de Tweede Kamer en het kabinet werd het meest gesproken over de inzet van externe adviseurs in het primaire (beleids)proces bij het Rijk. Het betroffen voornamelijk de volgende categorieën inhuur:

- 1) Interim management;
- 2) Organisatie- en formatieadvies;
- 3) Beleidsadvies;
- 4) Communicatieadvisering.

De steeds weer terugkerende vraag was welke overwegingen tot deze 4 categorieën inhuur, die als beleidsgevoelig werden gezien, hadden geleid en of de afweging wel systematisch en volledig had plaatsgevonden.

Daarnaast kwamen er een aantal categorieën externe inhuur voor, waarop een beroep werd gedaan als er ondersteuning nodig was bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen. Bij deze inhuur, die niet als beleidsgevoelig werd gezien, achtte men het vanzelfsprekend dat het niet wenselijk was om hiervoor zelf de volledige capaciteit beschikbaar te hebben. Het betroffen veelal werkzaamheden die de Rijksoverheid niet volledig moet willen doen of niet volledig kan doen. Dit omdat het hier specialistische en vakmatige kennis betreft die het Rijk redelijkerwijs niet volledig in huis beschikbaar wil hebben. Het gaat om de volgende categorieën inhuur:

- 5) Juridisch advies,
- 6) Advisering over automatiseringsvraagstukken;
- 7) Accountancy, financiën en administratieve organisatie.

Tot slot werd er nog een categorie externe inhuur onderkend, die wel valt onder de definitie, maar waarvan onomstreden is dat hiervoor wordt ingehuurd, omdat het gaat om opvang van piekwerkzaamheden of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere processen:

- 8) Bedrijfsvoeringwerkzaamheden door uitzendkrachten.

Omdat er geregeld in de Tweede Kamer gediscussieerd werd over uitgaven (uitbestedingen ten behoeve van beleidsonderzoek, facilitaire dienstverlening, het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT) die soms ten onrechte onder de noemer 'externe inhuur' werden gebracht, werd in het programma (nogmaals) benadrukt dat elke vorm van uitbesteding uitgesloten werd in de definitie van externe inhuur.

B3.1.3 De drie-eenheid professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en doelmatige bedrijfsvoering

In het actieprogramma worden drie invalshoeken gehanteerd bij de afweging of externe inhuur nodig is. De invalshoeken zijn:

4. Professioneel opdrachtgeverschap

De centrale kwalitatieve vraag is: hoe kunnen de te behalen (beleids)resultaten inhoudelijk zo doeltreffend mogelijk worden bereikt. Bij professioneel opdrachtgeverschap staan vragen centraal als: - wat is de opdracht precies, - hoe kan de uitvoering van deze opdracht het beste worden aangepakt, - welke deskundigheid is nodig en welke inzet van middelen leidt tot het beste inhoudelijke resultaat, - waar is kennis te halen? Bij ieder nieuw te ontwikkelen beleid, uitvoeringsprobleem, organisatieverandering e.d. komen deze vragen aan de orde. Dit leidt automatisch tot de vraag: kan dit binnen de eigen organisatie worden opgelost of is voor deze opdracht externe deskundigheid nodig?

5. Goed werkgeverschap

Goed werkgeverschap vraagt zoveel mogelijk inzet van eigen medewerkers. Onafhankelijk van de inhoudelijke aard van de opdracht zou hiervan altijd sprake moeten zijn, om kwalitatief goede en goed gemotiveerde ambtenaren te verkrijgen en te behouden. In dit perspectief moet inhuur van externen zo veel mogelijk worden teruggedrongen, om groeimogelijkheden in de kwaliteit en competentie van het ambtelijk apparaat te creëren. Alleen als er expliciet is vastgesteld dat ambtelijke inzet niet aan de orde is of als er expliciet behoefte is aan een niet ambtelijk oordeel, zou tot inzet van externen moeten worden overgegaan.

6. Doelmatige bedrijfsvoering

Inzet van middelen moet altijd doelmatig zijn. Doelstellingen en resultaatverplichtingen moeten gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de termijn die ervoor staat. Dit leidt tot een goede bedrijfsmatige en professionele aanpak van het gehele proces van inzet, inkoop en inhuur: flexibele inzet van personeel, slimmer en goedkoper inkopen, stroomlijnen van procedures, correcte vastlegging in administraties, zo laag mogelijke administratieve lasten, standaardisatie van werkwijzen en monitoren of taakstellingsdoelstellingen worden gehaald. Deze invalshoek wordt tot nu toe het meeste gehanteerd, vanuit de budgettaire afweging of er (financiële) middelen beschikbaar zijn en of deze rechtmatig kunnen worden aangewend.

Zijn alle invalshoeken even belangrijk en zo nee, wanneer krijgt welke invalshoek prioriteit? Volgens het actieprogramma dient bij elk besluit tot externe inhuur een afweging op goed werkgeverschap, doeltreffendheid en effectiviteit (professioneel opdrachtgeverschap) en op efficiency en doelmatigheid plaats te vinden, ongeacht voor welk probleem externe inhuur mogelijk een oplossing biedt. Afhankelijk van de soort werkzaamheden waarom het gaat, dient echter een nuancering in de afweging plaats te vinden. De ene invalshoek krijgt dan een primair en de andere(n) een secundair karakter.

Bij de (beleids)ondersteunende categorieën externe inhuur (categorieën 5 t/m 7) en bij de inhuur voor bedrijfsvoering (categorie 8) is het volgens het actieprogramma vanzelfsprekend dat de invalshoek “efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering” een doorslaggevende rol speelt, ongeacht het primaire proces dat wordt uitgevoerd door de inhurende organisatie. Voor deze categorieën inhuur zijn de keuzes in de afweging vanuit de andere twee invalshoeken immers al gemaakt en hierover bestaat een breed gedragen overeenstemming. Vanuit de invalshoek van professioneel opdrachtgeverschap is de kwalitatieve afweging immers veelal dat het werkzaamheden betreffen waarbij de specifieke deskundigheid niet in huis beschikbaar is (en niet hoeft te zijn). Voor de inhuur ten behoeve van bedrijfsvoering (categorie 8) speelt bovendien dat de uitvoering van het bedrijfsproces zal stagneren als er niet snel voor voldoende capaciteit wordt gezorgd. Vanuit de doelstellingen van goed werkgeverschap betreft het hier categorieën inhuur waarvan expliciet vast staat dat het (vrijwel) onmogelijk is

om hiervoor volledige capaciteit beschikbaar te hebben. Daarom zal bij de verdere ontwikkeling van maatregelen voor deze categorieën inhuur kostenbesparing het belangrijkste doel zijn.

In het actieprogramma wordt bij de beleidsgevoelige categorieën inhuur (categorie 1 t/m 4) aangegeven dat in tegenstelling tot de andere categorieën verondersteld mag worden dat de invalshoek “efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering” juist niet primair de doorslaggevende rol speelt. De vraag naar nut en noodzaak van de externe inhuur kent hierbij uitdrukkelijk meer dimensies. Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering is aanvullend op een van beide andere invalshoeken.

Grofweg kan gesteld worden dat hoe beleidsgevoeliger het primaire proces en de soort inhuur, hoe belangrijker de invalshoek professioneel opdrachtgeverschap is. De afweging over nut en noodzaak moet dan immers extra zorgvuldig genomen worden.

B3.1.4 Toepassing van afwegingscriteria

Omdat het relatieve onderlinge belang van de hierboven genoemde invalshoeken wisselt, heeft dit gevolgen voor het afwegingsproces om wel of niet tot externe inhuur over te gaan en als consequentie daarvan, ook voor de te treffen maatregelen. In het actieprogramma werd onderkend dat interdepartementale afspraken over heldere en duidelijk toe te passen afwegingscriteria noodzakelijk zijn. Dit biedt houvast voor de integraal manager binnen de overheidsorganisatie, die een afweging over inhuur moet maken. Met een interdepartementaal afwegingskader werd bevorderd dat er sprake is van een structurele toepassing van de rationalisatie in het afwegingsproces. Door een concernbrede aanpak werd bovendien voorkomen dat telkens weer ergens het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Er is een grote groep managers die slechts op incidentele basis te maken krijgen met de rol van opdrachtgever voor externe inhuur. Voor hen is het handig om een helder afwegingskader te kunnen raadplegen. In het actieprogramma wordt dit kader gegeven en wordt nader ingegaan op verschillende afwegingscriteria. Daarbij wordt opnieuw de indeling in de invalshoeken professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering gebruikt.

Professioneel opdrachtgeverschap richt zich op de beantwoording van de kwalitatief inhoudelijke vraag: wat is het probleem en wat is een effectieve en doeltreffende oplossing? Deze invalshoek is bij uitstek gekoppeld aan de soort primair proces. Het opstellen van bruikbare afwegingscriteria hiervoor, kan daarom alleen tot op een bepaald abstractieniveau geschieden. In de praktijk blijkt bovendien dat de beantwoording van de inhoudelijke vraag naar de aard van het op te lossen probleem vaak niet gemakkelijk is. In feite begint daarom iedere afweging van de noodzakelijkheid van inhuur, met een onderzoek naar de noodzakelijkheid van de oplossing van het probleem.

De eerste stap in het afwegingsproces betreft het verzamelen van alle beschikbare kennis. De tweede stap in het afwegingsproces betreft de vraag naar de doelstelling van de adviesvraag en de inhoud en diepgang van de vraagstelling. Op basis van deze eerste twee stappen kan bepaald worden of er vanuit de inhoudelijke afweging redenen zijn om gebruik te maken van interne deskundigheid of om toch externe expertise in te schakelen. De derde stap in het afwegingsproces betreft het selecteren en contracteren van een (externe) partij die de werkzaamheden gaat uitvoeren. Hierbij gaat het om de partij te vinden die het beste in staat is de opdracht uit te voeren tegen een zo aantrekkelijk mogelijke prijs. Het gaat er bovendien om een partij te vinden in wie het vertrouwen bestaat dat de gevraagde kwaliteit geleverd zal worden en met wie een goede relatie kan worden opgebouwd tijdens het uitvoeren van de opdracht. Aan de ene kant betekent dit dat hoe meer helderheid bestaat ten aanzien van de afwegingscriteria in de eerste twee stappen, hoe makkelijker het is om een offerte-aanvraag op te stellen. Aan de andere kant betekent dit dat hoe meer ervaring men zelf heeft of weet te verzamelen over potentiële geschikte partijen, hoe makkelijker het is om te weten welke partijen het beste benaderd kunnen worden voor het uitbrengen van een offerte. Het gaat hierbij in feite niet meer om echte afwegingscriteria, maar om het beantwoorden van deels praktische vragen.

Goed werkgeverschap richt zich op de doelstelling dat zo veel mogelijk inzet van eigen medewerkers moet worden nagestreefd, mede ook om kwalitatief goede en goed gemotiveerde ambtenaren aan te trekken en te behouden. Impliciet wordt hiermee zowel door de ambtelijke als politieke top vertrouwen in de kwaliteit en competentie van het ambtelijke apparaat uitgesproken. Bij de afweging of er wel of niet tot inhuur van externen moet worden overgegaan, kan vooral deze impliciete "vertrouwensnotie", oorzaak zijn van misverstanden. Wanneer er een groot (maatschappelijk of politiek) belang speelt dat buitenstaanders de wetenschappelijke of methodologische of politieke onafhankelijkheid van de resultaten van de advisering niet ter discussie kunnen stellen, ligt het voor de hand dat de werkzaamheden worden uitgevoerd door deskundigen die niet in vaste loondienst zijn van de Rijksoverheid. Dit heeft echter niets te maken met vertrouwen in kwaliteiten of competenties van ambtenaren. Wel is het van belang dat de beslissing hierover zorgvuldig genomen wordt.

Ook bij het inzoomen op afwegingscriteria vanuit deze invalshoek werd in het actieprogramma ingegaan op criteria die van belang zijn voor de beleidsgevoelige en beleidsondersteunende categorieën inhuur. Het gaat daarbij om vragen die te maken hebben met beschikbare interne capaciteit, betrouwbaarheid van de opdracht en verkrijgen van intern of extern draagvlak door middel van het inzetten van de juiste mensen. Het antwoord op deze vragen beïnvloedt het antwoord op de vragen in het kader van professioneel opdrachtgeverschap. In samenhang kan de beslissing tot wel of geen inhuur daardoor anders uitpakken.

Vanuit de invalshoek van doelmatige en efficiënte bedrijfsvoering wordt gestreefd naar een zodanige inzet van middelen dat doelstellingen en resultaatverplichtingen gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de gegeven termijn. In de praktijk worden deze doelstellingen gecombineerd in voorschriften waaraan managers zich dienen te houden, maar die vaak als bureaucratisch worden ervaren. Met name als het proces en de workflow bij het naleven van de voorschriften omslachtig of ondoorzichtig verloopt. Stroomlijning en deels standaardisatie van het inkoop en inhuur proces leidt echter wel tot efficiencywinsten. Vragen die vanuit deze invalshoek gesteld moeten worden ten behoeve van een goede afweging, maar zeker ook ten behoeve van een verbetering in het gehele inhuurproces, betreffen alle categorieën inhuur en richten zich vooral op de vraag naar efficiency.

Het bovengeschetste scala aan afwegingscriteria, aangevuld met deels praktische punten die moeten worden toegepast om een goede afweging te kunnen maken, levert een veelomvattende lijst op. Toepassing daarvan is afhankelijk van de soort inhuur en de soort primair proces waarvoor wordt ingehuurd. Het afwegingskader dat op deze lijst gebaseerd kan worden moet ten slotte simpel en eenvoudig te hanteren zijn, maar moet ook toetsbaar zijn. Niemand is gebaat bij voorschriften die niet hanteerbaar en niet toetsbaar zijn.

Al eerder is in paragraaf B3.1.3 aangegeven dat afwegingsvragen vanuit professioneel opdrachtgeverschap aan belang winnen bij beleidsgevoelige inhuur en wanneer sprake is van inhuur voor het primaire proces beleidsontwikkeling of -toetsing. Omgekeerd winnen afwegingen vanuit goed werkgeverschap aan belang wanneer de beleidsgevoeligheid minder is. Bij categorieën waar nauwelijks sprake is van beleidsgevoeligheid en bij inhuur voor niet beleidsgevoelige primaire processen, zijn afwegingen vanuit efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering het belangrijkste. Dit komt omdat alle eventuele afwegingen vanuit professioneel opdrachtgeverschap en vanuit goed werkgeverschap al gemaakt zijn. Hierover bestaat geen discussie meer. Men kan zich concentreren op een zo efficiënt mogelijk inhuur proces.

De uitdaging bij de te nemen maatregelen bestaat er in om de discussie over de verschillende afwegingen zo goed mogelijk aan te scherpen, de noodzakelijke keuzen daarin te maken en vervolgens de discussie inhoudelijk zo ver mogelijk af te sluiten. Hoe meer duidelijkheid en uniformiteit er komt over de te maken keuzes, hoe rationeler het afwegingsproces inzake inhuur zal verlopen.

B3.2 2008 - Amsterdam

Net als bij de totstandkoming van de Rijkskaders en -regels omtrent externe inhuur leidden ook verschillende discussies over (onduidelijke) externe inhuurcijfers in de Amsterdams gemeenteraad tot een plan van aanpak 'externe inhuur'. Als gevolg van

een aangenomen motie uit 2007 in de gemeenteraad¹⁷⁶ en de behandeling daarvan in de betreffende raadscommissie¹⁷⁷ werd in 2008 besloten om:

1. de informatievoorziening rondom externe inhuur te verbeteren en een nader onderzoek naar de inhuur van externen in te stellen;
2. de toenmalige regels rondom externe inhuur aan te scherpen en verplicht te stellen;
3. het organiseren van kennis en expertise.

In de raadsvergadering van 26 juni 2008 werd nog een andere motie¹⁷⁸ aangenomen die tot doel had om in de periode 2009-2012 minimaal € 20 miljoen aan ombuigingen op het gemeentelijke apparaat te realiseren en de inhuur van externen substantieel te verminderen.

Uit het onderzoek dat in 2008 door de bestuursdienst (concern organisatie) werd uitgevoerd¹⁷⁹, bleek dat bij de gemeentelijke organisaties onduidelijkheid bestond over de categorieën van externe inhuur. De onderzochte organisatieonderdelen gaven aan dat de inhuur van externen soms werd gedekt uit de apparaatsuitgaven, maar soms ook door andere externe financieringsbronnen (bijvoorbeeld Rijksgelden). Ook gaven zij aan dat het gevraagde onderscheid niet altijd te leveren was. Dit omdat een aantal vormen van inhuur werd verantwoord op andere kostencategorieën dan gevraagd werd, de kostencategorieën die gebruikt werden onvoldoende toereikend waren en niet altijd even duidelijk was of het incidenteel dan wel structureel budget betrof. Door het boeken op verschillende kostencategorieën en onduidelijkheid over de definitie van de inhuur van externen kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat de gepresenteerde cijfers over de afgelopen jaren beperkingen kenden. Er werden uitgaven meegeteld die eigenlijk onder uitbesteding van werkzaamheden vielen en andere uitgaven werden deels wel en deels niet meegenomen. Ook bleek dat soms alleen de exploitatiekosten bij de inhuur van externen werden meegenomen. Dit was ook een verklaring van het verschil tussen de bedragen zoals vermeld in de jaarrekeningen en die in het kader van het onderzoek werden verstrekt. De cijfers gaven dus geen duidelijk beeld in de totale omvang van de inhuur. Het vermoeden bestond dan ook dat de daadwerkelijke omvang van de inhuur van externen hoger lag dan de in de jaarrekeningen opgenomen bedragen.

De onderzoekers concludeerden tevens dat er een belangrijke relatie bestond tussen de formatie en de bezetting van het ambtelijke apparaat en de 'benodigde' externe inhuur. Voor een betere afstemming tussen formatie en bezetting en het creëren van een flexibele schil, werd geadviseerd om verder te onderzoeken in hoeverre het formatiebeheer zowel kwantitatief als kwalitatief was ingericht en mogelijk verbeterd kon worden. De onderzoekers benadrukten ook dat 'het personeel' niet alleen één van de grootste kostenfactoren was, maar ook een van de belangrijkste middelen waren voor het beïnvloeden van het bedrijfsresultaat en de bedrijfsvoering. Voor het nemen

¹⁷⁶ Motie 731 op 20 december van het PVDA-raadslid M. Mulder.

¹⁷⁷ Raadscommissie voor Zorg, Milieu, Personeel en Organisatie, Openbare ruimte en Groen, op 20 augustus 2008.

¹⁷⁸ Motie 311 op 26 juni van het PVDA-raadslid M. Mulder.

¹⁷⁹ Inhuur externen onderzoeksrapport Gemeente Amsterdam "meer met minder", oktober 2008, Bestuursdienst/Concern Organisatie.

van betrouwbare en gefundeerde beslissingen is goed inzicht nodig over de inzet van de factor personeel. Inzicht in de capaciteit, expertise en vaardigheid is onontbeerlijk om de beschikbare capaciteit beter te benutten. Toen het onderzoek werd uitgevoerd was er geen inzicht in de opbouw van het personeelsbestand naar opleidingsniveau (belangrijk voor arbeidsmarktstrategie en loopbaanbeleid) en inzicht in de verschillende functies(-types) en vakgebieden waar de medewerkers van de gemeente Amsterdam werkzaam in zijn (belangrijk voor personeel- en organisatieontwikkeling). In het onderzoeksrapport werd aangegeven dat verbetering van de HR-beleidsinformatie cruciaal is bij het voorkomen dat door de gemeentelijke organisaties onnodig een beroep wordt gedaan op uitzendkrachten of andere vormen van externe inhuur.

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek werd op 11 februari 2009 door de gemeenteraad het plan van aanpak externe inhuur, inclusief gemeentebrede kaderstellende maatregelen, vastgesteld. Maatregelen die onder te verdelen zijn naar nieuw beleid, beleidsintensivering, informatievoorziening, organisatie van kennis en expertise en het formuleren van financiële taakstellingen.

B3.2.1 Gedragscode 2008

Een belangrijke beleidsmatige maatregel betrof het omzetten van de vage regels uit de richtlijn 'inhuur externen' in scherpere afbakeningen en voorschriften in een nieuwe gedragscode. De oude richtlijn uit 2000, die niet verplicht was en een sterk procedureel karakter had, werd door een gedragscode vervangen met dwingende regels die voor alle organisatieonderdelen van Amsterdam golden.

Uit het hierboven genoemde onderzoek bleek ook dat er misverstanden binnen de gemeentelijke organisatie bestonden over het begrip 'externe inhuur'. Om dit voortaan zoveel mogelijk te voorkomen werd een andere belangrijke maatregel genomen: het opnemen van een definitie van externe inhuur in de gedragscode:

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

Voor de definitie werd aansluiting gezocht bij de definitie zoals die door het Rijk werd gehanteerd. En, hoewel de 'Amsterdamse definitie' voor het overgrote deel overeenkomt met die van het Rijk, bestaat er toch een verschil. Het laatste deel (in blauw weergegeven) van de definitie, na de laatste komma, wijkt af. Daar waar het Rijk in het laatste deel van de definitie de nadruk legt op de opdrachtgever die, ...mede sturing geeft aan de opdracht..., wordt door Amsterdam ...het afwezig zijn van een arbeidsovereenkomst of aanstelling... benadrukt.

Niet alleen voor de definitie van externe inhuur werd door Amsterdam aansluiting gezocht met het Rijksbrede kader voor externe inhuur. De eerder in 2.4.2 geïntroduceerde invalshoeken van professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering werden ook overgenomen. Dat gold ook voor de verschillende soorten externe inhuur die door het Rijk werden onderkend. Deze categorieën inhuur werden ook in de gedragscode opgenomen:

1. Beleidsgevoelige inhuur, onderverdeeld naar:
 - a. interim management;
 - b. organisatie- en formatieadvies;
 - c. beleidsadvies;
 - d. communicatieadvisering.
2. Ondersteunende inhuur, onderverdeeld naar:
 - a. juridisch advies;
 - b. advisering over automatiseringsvraagstukken;
 - c. accountancy, financiën en administratieve organisatie.
3. Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering, in de vorm van:
 - a. uitzendkrachten, zowel op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden.

Ondanks de vele overeenkomsten zijn er ook een aantal belangrijke verschillen waar te nemen. In het actieplan van het Rijk wordt niet alleen een definitie van externe inhuur gegeven maar wordt ook verduidelijkt in welk opzicht externe inhuur verschilt van uitbesteding. Een verduidelijking of definitie van uitbesteding ontbrak in de gedragscode 2008. Iets wat in de gedragscode 2010 (zie hierna) wordt 'gelijkgetrokken'. Een ander verschil is de mate waarin de te hanteren invalshoeken en de soorten inhuur worden toegelicht. Daar waar bij het Rijksbeleid uitvoerig wordt stilgestaan bij de omstandigheden waaronder externe inhuur al dan niet opportuun is en wordt toegelicht op welke wijze afwegingen dienen te worden gemaakt, ontbreekt deze essentiële toelichting in de gedragscode.

Beleidsintensiverende maatregelen

Ter versterking van de samenwerking en het realiseren van een effectiever inkoopproces werd per organisatieonderdeel een verwervingsteam voor inkoop boven € 25.000 ingesteld. In het verwervingsteam dienden verschillende disciplines vertegenwoordigd te zijn. Naast de budgethouder zaten er per organisatie-eenheid vertegenwoordigers in van P&O, Inkoop en Financiën. Ook werd besloten om een gemeentebrede strategie op te zetten en tot meer centrale coördinatie van het inkoopproces voor de verwerving van diensten en goederen, waarin samenwerking, opdrachtgeverschap, verantwoordelijkheden en rollen werden vastgelegd. Tevens werd besloten om een jaarlijkse kosten- en uitgavenanalyse over de uitgaven voor externe inhuur uit te voeren en financiële taakstellingen onderdeel te maken van de planning- en controlcyclus.

Informatievoorziening

Aangezien er onduidelijkheid bestond over de precieze omvang van externe inhuur werd voorgesteld om de financiële administratie(s) zodanig in te richten dat de inhuur van externen naar aard en omvang kon worden onderscheiden. Deze gegevens dienden in de daarop volgende jaarrekeningen (vanaf boekjaar 2008) van de diensten of de bedrijven tot uitdrukking te worden gebracht. Naast een onderverdeling naar in de gedragscode genoemde categorieën diende er ook onderscheid gemaakt te worden naar:

- inbesteding door inhuur binnen de gemeente of publieke sector;
- uitbesteding, niet vallend onder de definitie van externe inhuur;
- kosten die drukken op het gemeentelijke apparaat en op externe financieringsbronnen;
- kosten die gemaakt worden ten behoeve van reguliere of incidentele activiteiten.

Om meer inzicht in de opbouw van het personeelsbestand te verkrijgen werd besloten om de informatievoorziening, ter ondersteuning van het strategische personeels- en organisatiebeleid, over het personeelsbestand uit te breiden met de opbouw naar opleidingsniveau van de medewerker én de functies (-types) en vakgebied waarin de medewerkers werkzaam zijn.

Organisatie van kennis en expertise

In het kader van het strategisch personeelsbeleid werden maatregelen genomen die tot doel hadden om de inzetbaarheid van de medewerkers te verbeteren, de arbeidsmarktstrategie op doelgroepenniveau te optimaliseren, een kwalitatieve personeelsplanning te realiseren en het loopbaan- en opleidingsbeleid te verbeteren. Ook diende onderzocht te worden in hoeverre de aanwezige pools van medewerkers (gegroepeerd naar kennis, expertise en werkgebied) verder konden worden uitgebreid om te kunnen voorzien in de behoefte aan flexibele en optimale inzet van eigen personeel en daarmee van expertise binnen een gemeentelijke organisatie. Door het intranetportaal van Inkoop en Aanbesteden te voorzien van beleidsdocumenten en werkinstructies alsmede de uitwisseling van ervaringen, rapportages, lopende en afgeronde projecten zou de kennis op het gebied van inkoop geborgd en raadpleegbaar worden voor alle medewerkers.

Financiële taakstellingen

Naast het treffen van een aantal gemeentebrede maatregelen (zoals definiëring externe inhuur, gedragscode, verwervingsteams) werd conform de motie uit juni 2008 ook een financiële taakstelling geformuleerd.¹⁸⁰ In de motie werd de gemeentelijke organisatie voor de jaren 2009 - 2012 een bezuiniging van € 20 miljoen opgelegd. De helft daarvan (€ 10 miljoen) werd ingevuld met bezuinigingen op de inhuur van extern personeel.

B3.3 2009 - Rijk

B3.3.1 Gemeenschappelijke norm Rijk

Het kabinet heeft in 2009 ondanks de diversiteit in werkprocessen toch besloten om één norm (percentage) voor alle ministeries in te voeren. De norm werd het referentiepunt waarop het principe 'comply or explain' van toepassing is. Het kabinet stelde het aandeel van externe inhuur in de totale personele kosten¹⁸¹ op 13%. De norm van 13% werd gebaseerd op de cijfers uit 2007. In 2007 maakten de uitgaven voor externe inhuur ruim 13% uit van de totale personele kosten.¹⁸² Enerzijds zou het percentage inhuur niet hoger mogen zijn dan dit percentage, tenzij het gemotiveerd kan worden. Anderzijds werd verondersteld dat op deze wijze werd voorkomen dat externen teveel de plaats zouden innemen van ambtelijk personeel.

Het 'comply or explain' mechanisme kwam ook tot uiting in de jaarverslagen van de ministeries. Elke minister rapporteerde daarin de uitgaven voor ambtelijk personeel en de uitgaven voor externe inhuur en wat de verhouding is tussen die twee. Indien de algemene norm van 13% werd overschreden, legde de betreffende minister in het jaarverslag verantwoording af waardoor de overschrijding werd veroorzaakt, zodat de Tweede kamer daarover een oordeel kon vellen. Voor ministeries die in 2008 boven de norm van 13% uit kwamen, werd een afwijkende norm afgesproken. Voor deze ministeries gold het gerealiseerde percentage 2008 als norm, om deze in de 3 jaar daarop af te bouwen tot 13% in 2011. Op 20 mei 2010 diende het (SP) Tweede Kamerlid Roemer een motie in waarin het kabinet werd verzocht om de norm van 13% terug te brengen tot 10%. De motie werd met algemene stemmen aanvaard, en leidde tot de zogeheten 'Roemernorm'.

B3.3.2 Maximum tarief

Eerder (op 1 december 2009) diende het (CDA) Tweede Kamerlid De Pater - Van der Meer een motie in die tot doel had om een maximumtarief (afgeleid van de WNT-norm) vast te stellen voor externe inhuur door de Rijksoverheid voor die gevallen

¹⁸⁰ Motie 311 op 26 juni van het PVDA-raadslid M. Mulder.

¹⁸¹ Totale personele kosten worden in TK 2008-2009, 31701 nr. 21 gedefinieerd als: "De uitgaven voor het ambtelijke personeel en de uitgaven voor het extern ingehuurde personeel bij elkaar opgeteld".

¹⁸² In de berekening van dit percentage is het ministerie van Defensie buiten beschouwing gelaten, aangezien de uitgaven externe inhuur bij projecten van Defensie niet waren opgenomen in de nulmeting 2007 (over 2008 is dat wel het geval).

waarin geen gebruik werd gemaakt van de mantelpartijen. De motie werd aangenomen en leidde tot een brief (5 juli 2010) van de Staatsecretaris van BZK waarin deze toelicht op welke wijze uitvoering zou worden gegeven aan de motie. In de brief werden de volgende zaken toegelicht:

- berekening van het maximumtarief;
- de status van het maximumtarief;
- de verantwoording, ingangsdatum en werkingssfeer;
- de relatie met WNT.

Het doel van de motie was om een tarief te hanteren dat ertoe leidde dat een consultant in dienst van een bureau qua bruto jaarsalaris maximaal uit zou komen op de gewenste inkomensnorm (WNT). Daarbij diende rekening te worden gehouden met de feitelijke manier waarop de bureaus werkten. Het tarief dat betaald werd aan het bureau kwam niet geheel in handen van de betreffende consultant. Vandaar dat met marges voor bureaustkosten en werkgeverslasten rekening gehouden moest worden en met een aanname van het percentage declareerbare uren dat consultants geacht worden te maken. Op basis van de ervaringspraktijk met de werkwijze van externe bureaus werd een maximumuurtarief van € 225 berekend, corresponderend met een maximumdagtarief van € 1.800 (beide tarieven zijn exclusief BTW).

Het maximumtarief werd op de volgende wijze berekend:¹⁸³

Aantal uren op jaarbasis

Uitgaande van 52 werkweken, 5 weken verlof en 1 week uitval door ziekte e.d. resteren 46 effectieve werkweken x 5 werkdagen = 230 werkdagen per jaar. Een gangbare praktijk bij externe bureaus is dat hiervan 70% dient te worden besteed aan declareerbare uren. De rest gaat zitten in acquisitie, onderzoek, intern overleg, etc. Geen rekening wordt gehouden met inkomensbestanddelen als bonussen e.d. Dit komt neer op 161 dagen, oftewel $161 \times 8 = 1.288$ uren, afgerond 1.300 uren.

Bureaumarge plus overige marge

De motie-De Pater noemt een bureaumarge van 30%. Als ervan wordt uitgegaan dat de inkomensnorm het brutosalaris betreft van de ingehuurde consultant moet - behalve met de bureaumarge - ook rekening worden gehouden met de werkgeverslasten (sociale lasten en pensioenpremie) die voor rekening komen van het externe bureau waar de consultant in dienst is. Daarom wordt gerekend met een bureaumarge voor overhead en winst van 30% én met een opslag voor de werkgeverslasten van 20% (gangbaar gemiddelde).

Inkomensnorm

Als inkomensnorm wordt gehanteerd de maximum bruto bezoldiging voor leden van de zogeheten Top Management groep (TMG), zoals opgenomen in het wetsvoorstel voor de Wet normering uit publieke middelen bekostigde bezoldiging topfunctionarissen (WNT). Deze norm wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. Voor 2010 bedraagt de norm € 187.340.

¹⁸³ Brief van de Staatsecretaris BZK aan de Tweede Kamer, 5 juli 2010.

Maximumuurtarief

Op basis van bovenstaande uitgangspunten valt het bedoelde maximumuurtarief als volgt te berekenen.

$$\begin{aligned} & \text{€ } 187.340 + 20\% \text{ werkgeverslasten} = \text{€ } 224.808 + 30\% \text{ bureaumarge} = \text{€ } 292.250 \\ & \text{€ } 292.250 : 1300 \text{ uur} = \text{€ } 224,80 \text{ per uur (exclusief BTW)}. \end{aligned}$$

Status van het maximumuurtarief

Het maximumuurtarief kreeg de status van een Rijksbrede afspraak om de inhuur buiten de mantelcontracten in principe niet tegen een hoger uurtarief dan € 225 per uur te laten plaatsvinden. Om niet iedere flexibiliteit weg te nemen werd ook in dit geval het principe "comply or explain" toegepast. In uitzonderlijke gevallen was het voorstelbaar dat een hoger uurtarief moet worden betaald dan het vastgestelde maximum. In die situatie was het aan het desbetreffende ministerie om daar achteraf verantwoording over af te leggen.

Verantwoording, ingangsdatum en werkingssfeer

De verantwoording over de naleving van het maximumuurtarief vond vanaf dat moment plaats in de departementale jaarverslagen, te weten in de bijlage met het overzicht van de uitgaven externe inhuur. Gerapporteerd werd in hoeveel gevallen inhuur tegen een hoger dan het maximumuurtarief had plaatsgevonden, voorzien van een toelichting. Met het oog op de praktische uitvoerbaarheid ging de 'maximumuurtarief-norm' gelden voor de inhuurcontracten die vanaf 1 januari 2011 zouden worden afgesloten. Daarnaast achtte het kabinet het niet goed uitvoerbaar dat er een Nederlandse norm zou worden toegepast op opdrachten voor externe inhuur die in het buitenland werden gegeven. Een Nederlandse norm verhiel zich niet goed tot de verschillende lokale situaties in het buitenland. Daarnaast speelden er praktische punten als valutaeffecten. Het maximumuurtarief voor externe inhuur werd dan ook alleen van toepassing op externe inhuur buiten raamovereenkomsten die in Nederland plaatsvond. Aangezien de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) door de ministeries niet worden aangestuurd op aspecten van hun bedrijfsvoering, werd deze afspraak voor ZBO's niet bindend. Ook voor medeoverheden was het niet mogelijk hen aan deze gedragslijn te binden.

Relatie met WNT

Hoewel de WNT nog geen wet was (deze had toentertijd de status van wetsvoorstel), gaf de staatsecretaris wel al aan dat zij voornemens was om topfuncties in het openbaar bestuur, die binnen een termijn van 18 aaneengesloten maanden langer dan 12 maanden door een externe (interim) werden bezet, niet hoger mochten worden beloond dan de in de wet vast te stellen norm. Voor de Rijksdienst werden voor de WNT de leden van de Top Management groep (TMG) als bestuurder aangewezen. Dit betekende dat bij externe inhuur ter vervanging van de TMG-leden - binnen de genoemde voorwaarde - de in de WNT op te nemen norm leidend was in plaats van het bovengenoemde maximumuurtarief.

B3.4 2010 - Amsterdam

B3.4.1 Gedragscode 2010

In de gemeenteraadsvergadering van 18 november 2009 werd het onderwerp externe inhuur wederom uitgebreid besproken. Op initiatief van de SP-fractie werd de wens uitgesproken om de inhuur van een externe medewerker niet boven de WOPT-norm¹⁸⁴ van € 180.000 uit te laten komen. In de vorm van een motie¹⁸⁵, die tijdens de vergadering werd aangenomen, werd het college verzocht om opdrachten (tot externe inhuur) boven een bepaalde drempelwaarde bekend te maken bij de gemeenteraad. Het college besloot niet om de WOPT-norm als drempelwaarde te hanteren maar koos voor het grensbedrag dat correspondeerde met de Europese aanbestedingsgrens voor diensten van € 193.000. De gedragscode werd begin 2010 hierop aangepast en de vernieuwde gedragscode is op 1 maart 2010 in werking getreden. Alle externe inhuur boven de € 193.000 zou voortaan aan de gemeenteraad worden gemeld. Naast deze nieuwe bepaling werden ook een aantal andere wijzigingen in de gedragscode doorgevoerd:

- Het verschil tussen externe inhuur en uitbesteding werd nu toegelicht.
- Om de zogeheten 'draaideurconstructies' tegen te gaan werd voormalig gemeentepersoneel in de nieuwe versie gedurende twee jaar na de ontslagdatum uitgesloten van externe inhuur.
- Teneinde een betere aandacht voor en sturing op de externe inhuur te krijgen, werden er drie tariefgroepen onderscheiden. Lage tarieven tot € 75 per uur, middentarieven van € 75 tot € 150 per uur en dure inhuur vanaf een uurtarief van € 150.¹⁸⁶ Gebruik van de laatstgenoemde categorie diende tot een minimum beperkt te blijven en slechts in uitzonderlijke gevallen (specifieke deskundigheid of schaarste) toegepast te worden. De registratie per tariefindeling werd ingevoerd om goede kwantitatieve en kwalitatieve analyses te kunnen uitvoeren.
- De beslissingsbevoegdheid tot externe inhuur van beleidsgevoelige inhuur met een contractwaarde vanaf € 50.000 en inhuur met een uurtarief van € 75 en hoger werd op het niveau van een MT-lid van de betreffende gemeentelijke organisatie getild.
- Het maximum aan te declareren uren bij externe inhuur werd beperkt tot 40.
- Er werd een drempel van € 100.000 vastgesteld als verplichting voor het voorleggen van aanvragen tot externe inhuur aan het verwervingsteam.
- De verantwoording en informatievoorziening over de externe inhuur werd toegelicht. De wethouder met Personeel & Organisatie in de portefeuille werd

¹⁸⁴ WOPT-norm staat voor norm op basis van de 'Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens'. Deze is gerelateerd aan het inkomen van de minister-president, en is ook wel bekend als de "Balkenende-norm".

¹⁸⁵ Motie 833, 18 november van het SP-raadslid L.G.F. Ivens.

¹⁸⁶ Het dure uurtarief werd afgeleid van de Europese aanbestedingsgrens van € 193.000 (193.000 : 40 weken : 32 uur = 150,78. Dit werd afgerond op een uurtarief van € 150.

verantwoordelijk voor het beleid, de sturing en beheersing en de informatievoorziening ten aanzien van de inhuur externen en voor de rapportages aan de gemeenteraad. De vakwethouders werden verantwoordelijk voor de uitgaven van hun diensten of bedrijven en dus ook voor de uitgaven aan externen binnen hun portefeuille. Op concernniveau werd de gemeentesecretaris, als algemeen directeur van de diensten en bedrijven, eindverantwoordelijk voor de begroting en realisatie van externe inhuur. De diensten en bedrijven werden verantwoordelijk voor de uitvoering van de regels en de Bestuursdienst werd verantwoordelijk voor het opstellen van de bestuursrapportages. De reguliere verantwoording naar de gemeenteraad over de resultaten van het beleid werden gecontinueerd op de gebruikelijke manier in het kader van de P&C-cyclus. De diensten en bedrijven geven de uitgaven aan de inhuur van externen op volgens het format inhuur externen overzicht jaarrekening 2009.

- Diensten en bedrijven werden verplicht om per kwartaal, vanaf het 1e kwartaal van het jaar 2010, binnen één maand na afloop van het kwartaal, volgens het hierboven genoemde format en met toelichting, de uitputting van budgetten voor externe inhuur te rapporteren via de Bestuursdienst aan de Gemeenteraad. Ook de inhuur die na afloop van het contract boven de gestelde norm van € 193.000,- bleek te zijn uitgekomen, diende zowel aan de vakwethouder en de gemeenteraad te worden gerapporteerd als in de kwartaalrapportage te worden opgenomen.
- De gedragscode ging vanaf dat moment ook onderdeel uitmaken van de opgenomen bedrijfsvoeringsverklaringen in de door de diensten en bedrijven opgestelde jaarrekening en de Integrale Meting bedrijfsvoering (IMB).

B3.4.2 Gemeenschappelijke norm Amsterdam

Om de kostenontwikkeling van de externe inhuur beter te kunnen beheersen, besloot het college in juni 2010 om vanaf het eerstvolgende boekjaar (2011) de externe inhuurkosten te maximaliseren op 13% van de loonsom (salariskosten inclusief sociale lasten). De maatregel maakte onderdeel uit van een breder implementatieplan met als doel om de bedrijfsvoering te hervormen en om er op te besparen. Aan deze maatregelen werd een besparing aan externe inhuur gekoppeld van € 8,3 miljoen in 2011 en structureel € 9,7 miljoen vanaf 2012.

Vanaf 2012 ging de concernbrede norm ook voor de begroting gelden. Om te monitoren dat de norm per organisatieonderdeel niet zou worden overschreden werden de volgende maatregelen genomen:

- Via de kwartaalrapportages, verantwoording in de persoonlijke managementsdoelstellingen van de directeuren in de begroting en in de jaarrekening diende de algemeen directeur toe te zien op de naleving van de norm.
- Indien het taakstellende budget voor externe inhuur overschreden dreigde te worden, moest vanaf 2012 dit expliciet aangegeven worden in de kwartaalrapportage. Mogelijke overschrijding van het taakstellende budget van het organisatieonderdeel, inclusief dekking diende voorgelegd te worden aan de

algemeen directeur. De norm werd leidend voor het devies 'pas toe of leg uit'. De nadruk kwam te liggen op het toepassen van de norm en afwijkingen dienden zeer sterk beargumenteerd te worden.

- Bij een verwachte overschrijding van het concernplafond externe inhuur nam het college zich voor om dit aan de raad voor te leggen en daarbij tevens de dekking van de overschrijding aan te geven.
- De begrotingen van de organisatieonderdelen dienden een reële raming van de te verwachten uitgaven aan externe inhuur te bevatten. Indien nodig werd in overleg met de dienstdirecteur de geraamde kosten van externe inhuur bijgesteld. De aldus per organisatieonderdeel vastgestelde raming op externe inhuur werd taakstellend voor het betreffende begrotingsjaar.
- In overleg met de algemeen directeur konden overschrijdingen voor inhuur binnen het concernplafond bij het ene organisatieonderdeel worden gecompenseerd met onderbesteding voor inhuur binnen de begroting van een ander organisatieonderdeel.

De gemeenschappelijke norm van 13% was overgenomen van het Rijk en was daarmee gebaseerd op Rijkscijfers uit 2007 (zie ook B3.3.1). Er is niet gekozen om een eigen 'Amsterdamse' nulmeting te laten uitvoeren. In 2012 werd de normering voor uitgaven aan externe inhuur van de organisatieonderdelen net als bij het Rijk verder aangescherpt van 13% tot maximaal 10% (Roemersnorm).

Hoewel de percentages met die van het Rijk overeenkwamen, was er echter ook een verschil. Daar waar de norm van het Rijk gerelateerd werd aan de apparaatskosten (salariskosten eigen personeel + inhuur) werd het concernplafond van Amsterdam voor externe inhuur gerelateerd aan de loonsom (salariskosten eigen personeel).

In 2012 heeft het college in de kadernota en begroting 2013 besloten om met ingang van 2013 de concernbrede norm voor externe inhuur af te schaffen. Als reden voor de afschaffing werd de invoering van het maximumtarief in de Gedragscode 2013 gegeven. De handhaving van deze maximum uur- en dagtarieven zou volgens het college leiden tot een zeer stevige beperking op externe inhuur.¹⁸⁷ Of het hier om absolute of relatieve vermindering gaat, wordt niet verduidelijkt. Dit wordt later ook niet in het coalitie-akkoord verduidelijkt. Daarin wordt uitsluitend gesproken van het beperken van de externe inhuur. Met welke bedragen of in relatie tot welke post(en) blijft onduidelijk.

B3.5 2013 – Amsterdam

Interimcontrole ACAM 2010

De Auditdienst van de gemeente Amsterdam (ACAM) heeft in het kader van haar interimcontrole in 2010 onderzoek gedaan naar externe inhuur. Bij zes gemeentelijke

¹⁸⁷ Raadscommissievergadering WE 5 september 2013, ter kennisname notitie van Directie Middelen en Control DB2013-007896.

organisaties ging ACAM na in hoeverre alle kosten van de externe inhuur gerapporteerd werden, of de informatie in de kwartaalrapportages volledig was en of er op uniforme wijze gerapporteerd werd. Op basis van deze interim-controle kwam ACAM tot de conclusie dat zowel de gedragscode als de bijlage bij het format externe inhuur, die als leidraad voor verdeling naar de verschillende categorieën externe inhuur moesten dienen, niet als duidelijk werden ervaren. Veelal was de eigen visie van de dienst en interpretatie van de gedragscode externe inhuur de doorslaggevende factor om te bepalen onder welke categorie de extern ingehuurde verantwoord werd; externe inhuur of uitbesteding. In de praktijk betekende het dat op basis van de indeling naar verschillende categorieën al een afwijking tussen de verschillende diensten kon ontstaan. Zo werden ingehuurde projectmanagers bij een dienst wel opgevoerd als externe inhuur terwijl bij een andere dienst de externe inhuur niet werd opgenomen in het centrale overzicht omdat hier volgens zeggen sprake was van uitbesteding. Hoewel in de gedragscode 2010 het verschil tussen externe inhuur en uitbesteding beschreven stond, hadden veel diensten in afwijking hierop ook een eigen idee en visie op wat er onder externe inhuur of uitbesteding viel. Dat gold ook voor het verschil tussen incidentele inhuur en reguliere inhuur. Ook hier bestond bij de diensten onduidelijkheid over hoe het onderscheid gemaakt moest worden. Met als uitersten dat de ene dienst bepaald had dat alle externe inhuur onder incidentele inhuur viel en de andere dienst er van uit ging dat alle externe inhuur onder reguliere inhuur viel. Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat de wijze van rapporteren verschilde. De meeste diensten hadden de voorkeur om op basis van werkelijke kosten te rapporteren, maar er waren ook diensten die dit op basis van verplichtingen deden. Net als bij het onderzoek dat in 2008 door de Bestuursdienst was uitgevoerd, kwamen de onderzoekers van ACAM tot de conclusie dat er verschillen zaten in interpretaties van definities en de wijzen waarop het format externe inhuur werd ingevuld. Wederom werd de vraag gesteld of de gerapporteerde informatie over externe inhuur wel betrouwbaar was. Het college onderschreef het overgrote deel van de conclusies uit het onderzoek, namelijk dat:

- sommige onderdelen van de gedragscode voor (verschillende) interpretatie(s) vatbaar waren;
- het uniforme rekeningschema onvoldoende aansloot bij de gedragscode;
- de monitoring van het gebruik van de gedragscode en de communicatie daarover verbetering behoefde.

Het college besloot daarop verschillende maatregelen te treffen:

- Het uniforme rekeningschema werd samen met het Amsterdams Financieel Systeem (AFS) aangepast aan de registratie van de inhuur externen om zo niet alleen eenduidigheid te realiseren, maar ook de administratieve lasten voor de diensten en bedrijven te verminderen.
- Voor de managers en beleidsmedewerkers van de diensten en bedrijven zou in 2011, mede op basis van de hiervoor genoemde evaluatie, een document (Toolkit) worden opgesteld, waarin de regels verder zouden worden uitgewerkt tot concrete richtlijnen. De toolkit zou het mogelijk moeten maken dat het voor een ieder die te maken had of kreeg met externe inhuur duidelijk was hoe te handelen

en hoe de regels toegepast dienden te worden om interpretatieverschillen te voorkomen.

- Vóór het zomerreces 2011 zou de in 2010 ingevoerde gedragscode en de rapportages over de externe inhuur worden geëvalueerd.

Evaluatie gedragscode externe inhuur 2010

De Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) heeft in opdracht van de Bestuursdienst/ directie Middelen en Control in april 2011 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking en naleving van de gedragscode externe inhuur. Het onderzoek werd uitgevoerd door het uitzetten van een online vragenlijst onder MT-leden, hoofden P&O en controllers van alle diensten. De vragenlijst werd niet onder de stadsdelen uitgezet aangezien deze (nog) niet verplicht waren de gedragscode te volgen. O+S kwam onder meer tot de volgende conclusies:

- Hoewel een groot deel van de respondenten de definities in de gedragscode eenduidig interpreteerbaar vond, kwam het toch vaak voor dat respondenten de definities verschillend toepasten. De indeling in soorten externe inhuur was niet voor iedereen helder.
- De mate van externe inhuur hing voor een groot deel samen met de mate van beschikbaarheid van (kwalitatief) geschikte kandidaten binnen de gemeente. Pas als interne inhuur niet mogelijk was, zou men moeten overgaan tot extern inhuren. Bij veel respondenten was echter niet bekend welke mogelijkheden er binnen de gemeente bestonden om intern in te huren.
- Veel respondenten wisten niet hoe de tarieven voor interne inhuur zich verhielden tot de tarieven voor externe inhuur. Het kostenbewustzijn was niet breed aanwezig, terwijl dit wel als een belangrijk onderdeel van integraal management werd gezien. Gebruikers van de gedragscode bleken behoefte te hebben aan een gedetailleerd en actueel overzicht van het aanbod en de tarieven van binnengemeentelijke inhuur.

B3.5.1 Gedragscode 2013

De interimcontrole van ACAM, de evaluatie van O+S en andere externe (zoals veranderende wet- en regelgeving) en interne (zoals gemeentelijke nota's) ontwikkelingen brachten het college er toe de gedragscode aan te passen. Op 2 juli 2013 werd de vernieuwde gedragscode vastgesteld die met terugwerkende kracht per 1 januari 2013 in werking trad. In de nieuwe gedragscode werden de aanpassingen en toevoegingen ten opzichte van de eerdere versie (2010) in rode teksten weergegeven. Voor de volledige weergave van de gedragscode 2013, inclusief de rode aangepaste teksten verwijzen wij naar bijlage 8. Hierna volgen in het kort de meest in het oog springende wijzingen:

- Voor de subcategorie 'Juridisch personeel' (als onderdeel van de hoofdcategorie beleidsondersteunende inhuur) werd verduidelijkt dat tijdelijke inhuur van juridische professionals ter vervanging bij ziekte, vacature of voor het opvangen van pieken onder aansturing van de werkzaamheden door de opdrachtgever wél onder de definitie van externe inhuur viel. Dat gold niet voor het inschakelen van

advocaten-, notaris- of incassokantoren die op eigen wijze hun product of dienst vormgaven, zoals bij procesvertegenwoordiging.

- Met ingang van 2013 schafte het college de algemene normering van 10% af (zie ook B3.4.2). Daarvoor in de plaats ging het 'dure uurtarief' van € 150 en dagtarief van € 1.200 als maximumtarief gelden.¹⁸⁸ Externe inhuurcontracten die hier boven uit kwamen, dienden vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college voorgelegd te worden.

In een eerste (concept)versie van de nieuwe gedragscode werd gekozen om de WNT-norm als maatstaf te gebruiken voor de beperking van dure externe inhuur. Maar aangezien dit zou leiden tot een hoger normbedrag vond het college dit niet passend en besloot om de oude normbedragen uit de gedragscode 2010 te handhaven. De normbedragen waren daarmee dus niet nieuw. Deze golden daarvoor ook al.

- Het Concern MT besloot ook om per 1 januari 2013 de Site Externe inhuur voor alle organisatieonderdelen van de stad verplicht te stellen. De Site Externe inhuur werd daarmee het kanaal voor het inhuren bij partijen waar nog geen raamovereenkomsten mee was afgesloten.
- Met betrekking tot de verantwoording en informatievoorziening over externe inhuur werd verduidelijkt wat onder de reguliere verantwoording aan de gemeenteraad over de resultaten van het beleid in het kader van de P&C-cyclus werd bedoeld. Deze diende plaats te vinden bij de begroting, 4-maandsrapportage, de 8-maandsrapportage en de jaarrekening. Diensten werden verzocht hun externe inhuur op basis van de gedragscode via de P&C-cyclus van de bestuursdienst te rapporteren aan het college en de gemeenteraad. Onder meer cijfers over de uitputting van budgetten, de externe capaciteitsinzet in fte's, de inhuur van externen boven de maximale normen (uur- en dagtarief) en de inhuur van juridische dienstverleners. Stadsdelen werden uitgenodigd om hun uitgaven externe inhuur ook conform de systematiek van de gedragscode aan te leveren via de P&C-cyclus.
- Voor een transparante sturing op de hoeveelheid externen in dienst van de gemeente door het management diende er een registratie van aantal en soort externen te worden opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de oprichting en vulling van deze centrale registratie werd bij de directie middelen en control belegd.

B3.6 2014 - Amsterdam

B3.6.1 Nota Inkoop en aanbestedingsbeleid

Inhuur is een specifieke vorm van inkoop. In de gedragscode 2013 wordt aangegeven dat ook het inkoop- en aanbestedingsbeleid onderdeel uitmaakt van het kader

¹⁸⁸ Het dure uurtarief werd afgeleid van de Europese aanbestedingsgrens van € 193.000 (193.000 : 40 weken : 32 uur = 150,78). Dit werd afgerond op een uurtarief van € 150.

waarbinnen de inhuur van externen dient plaats te vinden. De nota *Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de Gemeente Amsterdam* (hierna nota) bestaat uit 2 delen:

- Deel 1 beschrijft de doelstellingen die de gemeente Amsterdam heeft met de nota, en schetst het beleidskader en de achtergronden die bij het bepalen en realiseren van dit gemeentelijke kader van belang zijn. Dit deel is primair geschreven voor de (tactisch) inkoop van de gemeente Amsterdam maar wordt ook extern gepubliceerd zodat 'de markt' geïnformeerd wordt over de Amsterdamse beleidsdoelstellingen en manier van inkopen. Er is bewust gekozen om, ten opzichte van eerdere versies, in de nota meer openheid van zaken te geven over beleidsdoelen en interne richtlijnen. Daarnaast werd er in het kader van verdere uniformering en als handreiking naar 'de markt' voor gekozen om, zoveel als mogelijk is, het format inkoopbeleid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan te houden.
- Deel 2 bestaat uit de bij het beleidskader behorende werkinstructies. Deze praktische uitwerking, die uitsluitend voor intern gebruik is, beschrijft de invulling en uitwerking van het in deel 1 beschreven inkoopbeleid. Dit deel is van toepassing op en verplichtend voor alle gemeentelijke organisatieonderdelen. De hoofdstukken van deel 2 zijn ingedeeld volgens de door concern inkoop gedefinieerde stappen van het inkoopproces.
 1. voorbereiden;
 2. specificeren;
 3. selecteren;
 4. contracteren;
 5. bestellen;
 6. gebruiken en bewaren;
 7. nazorg en control.

Deel 1 van de nota, die van toepassing is in de periode waar ons onderzoek zich op richt, is in maart 2014 in werking getreden. Deel 2 volgde in juni 2014.¹⁸⁹ Het moment van invoering van het nieuwe inkoopbeleid hing nauw samen met wijzigingen in het bestuurlijk stelsel (vervanging van stadsdeelraden door bestuurscommissies) en de reorganisatie van de gemeente Amsterdam die werden doorgevoerd. Door deze wijzigingen veranderde de gemeentelijke organisatie sterk. Van een zeer decentraal georganiseerde organisatie, gestuurd door integraal management binnen vrijwel autonome diensten, naar een organisatie waarin centralisatie van beleid en coördinatie van uitvoering veel belangrijker werden. De nieuwe hoofdrichting van de gemeentelijke organisatie ging vanaf dat moment bestaan uit vier functionele clusters:

- Bedrijfsvoering,
- Dienstverlening en informatie;

¹⁸⁹ Op 1 juli 2016 en 1 september 2016 zijn respectievelijk deel 1 en deel 2 vernieuwd als gevolg van relevante externe en interne ontwikkelingen. Extern zoals het vervallen van het verlichte 2B regime en de wijziging van drempelbedragen. Intern zoals de invoering van het protocol externe inhuur en het nieuwe Amsterdamse organisatie-model.

- Ruimte en Economie;
- Sociaal

Stedelijke directeuren werden verantwoordelijk voor de aansturing van deze clusters die vervolgens werden onderverdeeld in resultaatverantwoordelijke eenheden (rve's), Daarnaast kregen de stadsdelen een gebiedsgerichte verantwoordelijkheid. In de nieuwe organisatie werd een aantal rve's verantwoordelijk voor het gemeentebreed inkopen van een toegewezen inkooppakket, de zogeheten lead buyers. De rol van lead buyer werd belegd bij de rve die over de meeste materie- en marktkennis beschikte en het grootste belang had bij het goed inkopen van het betreffende pakket. De toewijzing van de inkooppakketten is op basis van de PIA-indeling¹⁹⁰ tot stand gekomen. Indien een inkooppakket is toegewezen aan een lead buyer dan is een afzonderlijk organisatieonderdeel niet (meer) bevoegd om de inkoop zelf te doen. De vijf lead buyers die werden aangewezen, zijn:

1. Personeel en Organisatieadvies (Inkoop Personeel)
2. ICT (Inkoop ICT)
3. Facilitair Bureau (Inkoop Facilitair)
4. Ingenieursbureau (Inkoop Fysiek)
5. Subsidies en Inkoop Sociaal (Inkoop Sociaal)

Om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de besluitvorming in het inkoopproces goed te borgen werd de nieuwe rol van lead buyer in het *Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam* van 16 december 2014 opgenomen, dat op 1 januari 2015 in werking is getreden. In het Bevoegdhedenbesluit zijn mandaten en ondermandaten opgenomen van het college en de burgemeester aan de gemeentesecretaris en aan directeuren van clusters, rve's en stadsdeelsecretarissen. Het gaat om mandaten verleend binnen het concern Amsterdam. De rve's die als lead buyer werden aangewezen zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor besluitvorming in het inkoopproces van de benodigde diensten, producten en werken voor de gemeente Amsterdam. Zij ondersteunen daarmee de budgethouders die wel blijven fungeren als de opdrachtgevers die de inkoopbehoefte vaststellen en de contracten ondertekenen, maar niet meer de opdracht mogen gunnen. Vernieuwend was dat de lead buyers vanaf dat moment, volgens het Bevoegdhedenbesluit, als enige een gunningsbesluit mochten nemen en stadsbrede raamovereenkomsten mochten sluiten namens de gemeente Amsterdam.

De nota gaat niet specifiek in op de regels die voor externe inhuur gelden binnen de gemeente Amsterdam. Hoewel in deel 1 van de nota nog wel wordt verwezen naar de gedragscode externe inhuur, worden in deel 2 zowel het begrip 'externe inhuur' als de gedragscode in zijn geheel niet genoemd.

¹⁹⁰ PIA staat voor Professioneel Inkopen en Aanbesteden. De PIA-code is een standaard inkooppakketindeling, waarmee PIANOo (onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken www.piano.nl) overheidsinkopers wil faciliteren en onderlinge samenwerking vereenvoudigen. De Gemeente Amsterdam heeft er voor gekozen deze PIA-codes concernbreed te gebruiken.

B3.6.1.1 Gemeentelijke inkoopdoelstellingen breed en divers

In deel 1 van de nota worden de doelstellingen verwoord die met het Amsterdamse inkoopbeleid worden nagestreefd:¹⁹¹

Bij het inkopen en aanbesteden worden gemeenschapsgelden ingezet. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om deze gelden op een rechtmatige, effectieve, efficiënte en integere wijze te besteden. Daaruit volgt de volgende missie:

De Amsterdamse inkoopfunctie ondersteunt het bestuur en de gemeentelijke organisatieonderdelen om hun strategische doelen te bereiken door op de leveranciersmarkt maatschappelijke toegevoegde waarde tegen de meest optimale voorwaarden te realiseren en daardoor meer te kunnen doen met het geld van de burger. Om dit doel te bereiken zijn er uitgangspunten geformuleerd:

- *optimale prijs/kwaliteitverhouding*
- *rechtmatigheid*
- *maatschappelijk verantwoord ondernemen*
- *goed opdrachtgeverschap*
- *optimalisatie van ketenkosten*
- *samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen*

De doelstelling behelst meer dan uitsluitend 'het inkopen tegen een zo laag mogelijke prijs'. Het element *maatschappelijk toegevoegde waarde* brengt met zich mee dat bij het inkopen door de gemeente Amsterdam ook rekening dient te worden gehouden met zaken die soms de looptijd van de overeenkomst ver overstijgen of die van meer algemeen belang zijn. Wat de maatschappelijk toegevoegde waarde is, wordt gevoed door collegebesluiten en de wensen van de gemeenteraad. Het gevolg is dat ook andere gerelateerde beleidsdoelstellingen betrokken worden bij de verschillende afwegingen die in een inkooptraject dienen plaats te vinden. In de werkinstructie (deel 2) worden enkele voorbeelden gegeven van de beleidsterreinen en –doelstellingen die hier van invloed op zijn. Eén van deze voorbeelden is de extra aandacht die Amsterdam wil geven aan *regionale- en MKB-bedrijven* bij meervoudige onderhandse aanbestedingen. Het uitgangspunt dat daarbij gehanteerd wordt, is dat minimaal drie bedrijven gevraagd worden om een offerte uit te brengen, waarvan twee uit de Metropoolregio Amsterdam dienen te komen en twee dienen MKB-bedrijven te zijn. Een ander voorbeeld is het Amsterdamse *Duurzaamheidsbeleid* dat op 11 maart 2015 door de gemeenteraad is vastgesteld en die de gemeente door wil laten werken in haar eigen inkoopbeleid. Ten slotte staan wij hier stil bij het voorbeeld van de sociale doelstelling die de gemeente Amsterdam heeft om een investering door de gemeente naast het 'gewone' rendement ook een concrete sociale winst (return) op te laten leveren. In 2008 heeft het college besloten om *Social Return* toe te passen bij Europese aanbestedingen.¹⁹² Social Return is bedoeld als steunje in de rug van

¹⁹¹ Nota 'Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam', versie 20 maart 2014, Hoofdstuk 2 - gemeentelijke doelstellingen.

¹⁹² Gemeente Amsterdam, Leidraad Social Return Amsterdam 2014.

mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt, of op een andere manier iets te betekenen voor kwetsbare Amsterdammers. Voor de toepassing van de duurzaamheids- en Social Return-doelstellingen in de fasen van het inkoop- of aanbestedingstraject zijn leidraden opgesteld.

De wens om maatschappelijk toegevoegde waarde te creëren in het inkoopproces is begrijpelijk vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de gemeente heeft, maar maakt de doelstelling die de gemeente Amsterdam met haar inkoopbeleid nastreeft wel breed en divers. Het gevolg hiervan is dat er steeds afwegingen dienen plaats te vinden op het snijvlak tussen eigen organisatie en het maatschappelijk verkeer, de leveranciers van arbeid, diensten en producten waar de gemeente zaken mee doet. In vrijwel alle inkoop- en aanbestedingstrajecten moet op meerdere terreinen gezocht worden naar een optimum tussen een veelheid van soms tegenstrijdige belangen die in eisen, wensen en mogelijkheden moeten worden vertaald, zoals:

- korte termijn budgetten versus lange termijn kosten (inkoopprijs versus total cost of ownership);
- afweging van verschillende beleidsdoelstellingen (bijv. prijs op korte termijn versus duurzaam inkopen met effect op langere termijn);
- stimuleren van lokaal ondernemerschap en MKB-gericht inkopen versus het non-discriminatie beginsel;
- tijdsdruk/slagvaardigheid versus zorgvuldigheid;
- onafhankelijkheid versus plezierige omgang met relaties/leveranciers;
- aspiratieniveau versus professioneel opdrachtgeverschap;
- innovatie met risico versus beproefde techniek met beperking.

B3.6.1.2 Drempelbedragen

De Gemeente Amsterdam hanteert als uitgangspunt dat alle opdrachten in een optimale marktwerking worden aanbesteed. Indien de aard en inhoud van de opdracht, de marktsituatie, of bedrijfsmatige of maatschappelijke belangen daartoe aanleiding geven, kan in sommige gevallen worden volstaan met onderhandse of enkelvoudige aanbestedingsvormen. De keuze voor de aanbestedingsprocedure dient te worden gemaakt en gemotiveerd aan de hand van de beginselen van objectiviteit en proportionaliteit. De toepassing van de procedures dient ook in overeenstemming te zijn met de in de tabel B1 opgenomen drempelbedragen.¹⁹³

¹⁹³ De in de tabel opgenomen drempelbedragen bij het 'Europees aanbesteden' zijn in 2016 aangepast. De nieuwe drempelbedragen zijn opgenomen in de nota 'Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Amsterdam', versie 1 juli 2016, pagina 22.

Tabel B1- aanbestedingsdrempelbedragen

Aanbestedingsvorm	Waarde van de opdracht, drempel (excl. BTW)	
	Diensten/Leveringen	Werken
Europees aanbesteden (Openbare of niet-openbare procedure)	> € 207.000,- > € 414.000,- (speciale sectoren)	> € 5.186.000,-
Openbaar aanbesteden of aanbesteding met voorafgaande selectie (Openbare of niet-openbare procedure)	n.v.t.	> € 1.500.000,-
Onderhands (meervoudig), eventueel na voorafgaande selectie (aanvraag van ten minste 3 offertes)	> € 50.000,-	> € 150.000,-
Enkelvoudig op basis van minimaal een bestek of opdrachtformulering	n.v.t.	> € 50.000,-
Enkelvoudig op basis van een offerte (zonder bestek of opdrachtformulering)	0 tot € 50.000,-	0 tot € 50.000,-

B3.6.1.3 Vrijstelling van 2B diensten

In de Aanbestedingswet, die ten tijde van de nota 2014 geldt, wordt er een onderscheid gemaakt tussen zogenoemde 2A- en 2B diensten. Deze diensten danken hun naam aan bijlage 2B die hoort bij de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. Als een aanbestedende dienst een 2B-dienst wil gunnen, hoeft dit niet te worden aanbesteed maar kan aansluiting worden gezocht bij het "verlichte regime". Dit houdt kort gezegd in dat alleen melding gemaakt dient te worden bij de Europese Commissie van het feit dat de opdracht is gegund, dus nadat de overeenkomst is gesloten. Het verlichte regime geldt voor 2B-diensten, tenzij blijkt dat sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang voor de betreffende opdracht. Dat is aan de orde als ondernemers uit andere lidstaten geïnteresseerd (kunnen) zijn in de uitvoering van de opdracht. Of dat zo is, is ook afhankelijk van onder meer de plek van uitvoering, aard van de markt en omvang van de opdracht. Voor 2B-diensten bestaat op grond van vaste Europese rechtspraak het vermoeden dat geen sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. Eén van de diensten die voorkomt op de 2B-dienstenlijst is arbeidsbemiddeling. Het plaatsen van personeel en detachering valt daarmee onder de vrijstelling.

Op 28 februari 2014 zijn nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen aangenomen in Europa die op 18 april 2016 in Nederland dienen te zijn geïmplementeerd en vanaf dat moment in Nederland gelden. In de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn is voor het plaatsen van overheidsopdrachten (Richtlijn 2014/24/EU) het verlichte regime voor 2B-diensten niet langer opgenomen. Dat betekent dat die uitzondering

uit de Aanbestedingswet is verdwenen. Van de uitzondering voor 2B-diensten kan dus vanaf april 2016 geen gebruik meer worden gemaakt. Er bestaat nog steeds een verlicht regime, maar de dienstenlijst waarvoor dat geldt, is aanmerkelijk korter dan de eerdere 2B-dienstenlijst. Het nieuwe verlichte regime geldt alleen voor “sociale diensten en andere specifieke diensten”, waarbij met name moet worden gedacht aan diensten in de gezondheidszorg en in het sociale domein. Contracten die worden aangegaan onder het ‘oude’ wettelijke regime, verliezen hun geldigheid niet na implementatie in Nederland van de nieuwe richtlijn in april 2016 en kunnen dus nog een tijd doorlopen.

B3.6.1.4 Belangenverstremgeling en -beschermingsplan

In de nota wordt ook aandacht besteed aan het risico van belangenverstremgeling rondom het inkoop- en aanbestedingsproces, dat wil zeggen belangenverstremgeling in relatie tot het plaatsen van een gemeentelijke opdracht in de markt.

Belangenverstremgeling kan zich voordoen wanneer een inschrijvende marktpartij betrokken was, of is, bij de voorbereiding van het project of de aanbesteding of de beoordeling van de inschrijvingen. Belangenverstremgeling kan leiden tot het vervalsen van de mededinging door a) inschrijven met voorkennis en b) manipulatie van de opdracht, de aanbesteding of de gunning.¹⁹⁴ In deel 2 (werkinstructie) van de nota wordt aangegeven dat het een belangrijke taak van de gemeentelijke inkoper is om bij zijn handelen elke schijn van belangenverstremgeling te vermijden en ervoor zorg te dragen dat alle relevante informatie beschikbaar wordt gesteld aan iedere geïnteresseerde inschrijver. De nota roept op om alert te zijn voor situaties waar sprake is van betrokkenheid van een externe partij bij:

- de voorbereiding;
- het schrijven van de selectieleidraad of het Programma van Eisen;
- de beoordeling van de inschrijvingen.

Doet één van de genoemde situaties zich voor, dan schrijft de nota voor dat het organisatieonderdeel en de externe partij, voorafgaand aan het verlenen van een opdracht een belangenbeschermingsplan of een gelijkwaardige overeenkomst dienen op te laten stellen. De nota beschrijft niet de elementen¹⁹⁵ die een dergelijk plan dient te bevatten en ook niet hoe deze vormgegeven dient te worden, daarvoor wordt verwezen naar een jurist.

B3.6.2. Flankerend personeelsbeleid organisatieontwikkeling 2013-2016

In april 2013, hebben het gemeentebestuur, de COR en de vakbonden de taskforce flankerend personeelsbeleid opgericht. Het primaire doel van de taskforce was om gezamenlijk tot adviezen te komen op het gebied van mobiliteit, inzetbaarheid en

¹⁹⁴ Scheiden van Belang, Rijkswaterstaat, september 2007.

¹⁹⁵ Een Belangenbeschermingsplan kan uit verschillende onderdelen bestaan zoals geheimhoudingsverklaringen, ‘Chinese muren’, interne gedragscodes, het aanstellen van compliance officers en periodieke controle van de maatregelen door onafhankelijke auditors.

flankerend personeelsbeleid. Met als eerste prioriteit om gedwongen ontslagen te voorkomen en boventaligheid zo snel mogelijk op te lossen. De eerste prioriteit lag weliswaar bij de aankomende reorganisatie, maar het was ook de bedoeling dat het flankerend personeelsbeleid op middellange termijn zou bijdragen aan de inzetbaarheid, mobiliteit en flexibiliteit van het personeel. De taskforce heeft in 2014 haar nota vastgesteld waarin niet alleen de gemaakte afspraken tussen de partners van de taskforce werden bekrachtigd, maar ook een aantal instrumenten en maatregelen die getroffen werden om de doelen te bereiken. Het belangrijkste instrument hierbij was de strategische personeelsplanning. Door de opstelling van een dergelijke planning zou er inzicht in en overzicht komen van de overschotten en tekorten van functies, op dat moment en in de toekomst. De maatregelen die werden genomen waren gericht op:

- de doorstroom van medewerkers bevorderen door gebruik te maken van een centraal mobiliteitscentrum en een Amsterdamse pool (PAM);
- het bevorderen van personele uitruil en/of stages en werkervaringsplekken binnen de organisaties van de gemeente en het opzetten van een adequaat intern loopbaanbeleid, aangevuld met een opleidingsprogramma's via de Amsterdamse school;
- het bevorderen van een passende uitstroom door arrangementen gericht op vroegpensioen en deeltijdpensioen;
- het starten van een eigen bedrijf door (ex)medewerkers of een overstap naar een andere baan elders te vergemakkelijken;
- het zoveel mogelijk borgen van een veilige rechtspositie voor de individuen.

B3.7 2015 - Amsterdam

B3.7.1 Protocol externe inhuur

Een aantal maanden na de gemeenteraadsverkiezingen werd in juni 2014 het coalitieakkoord 2014-2018 met als titel 'Amsterdam is van iedereen' gepubliceerd. In het akkoord wordt ingegaan op de doelen die het nieuwe college van B en W nastreeft op het gebied van externe inhuur. Tevens worden er nieuwe maatregelen genoemd die het college zal treffen.

We gaan de externe inhuur beperken. We gaan werken met een maximumtermijn van 6 maanden voor een uitbestede functie, met maximaal 6 maanden verlenging. Er wordt binnen die periode gezorgd voor verplichte kennisoverdracht, zodat onmisbaarheid van externe personen vermeden wordt. De maximale inhuur per week wordt gelijkgesteld aan intern personeel: 36 uur per week.¹⁹⁶

¹⁹⁶ In maart 2016 wordt het coalitieakkoord herzien in een nieuw document met als titel 'Amsterdam blijft van iedereen'. De passage over externe inhuur luidt dan: *Daarnaast besparen we op de eigen organisatie en de algemene bestuurskosten. Zo is de maximum termijn voor externe inhuur verkort naar 6 maanden en is de werkweek van externen gelijk gesteld met interne krachten, naar 36 uur. Om onmisbaarheid van externen te voorkomen is er een verplichte kennisoverdracht ingesteld binnen de inhuurperiode.*

Gedurende 2014 werd het onderwerp externe inhuur meerdere malen besproken in commissie- en raadsvergaderingen.¹⁹⁷ De behandeling van het onderwerp leidt op 26 november 2014 tot een initiatiefvoorstel 'Beperking topsalaris externe inhuur' die door het raadslid D. Boutkan (PvdA) wordt ingediend. In het initiatiefvoorstel wordt verzocht om het bezoldigingsmaximum dat in de nieuwe WNT is opgenomen, ook te laten gelden voor extern ingehuurde medewerkers en de gedragscode hierop aan te passen.¹⁹⁸ Op basis van het nieuwe normbedrag van € 178.000 en een ingeschat aantal werkbare dagen per jaar van 226 werd een daggrens van € 788 ($€ 178.000 : 226$ dagen) berekend. Dit correspondeerde met een maximaal uurtarief van € 98,50. Aangezien dit een stevige afwijking was van de uur- en dagtarieven uit de gedragscode 2013, werd een maximum uurtarief van € 125 en een maximum dagtarief van € 1.200 per dag voorgesteld. Voor de berekening werd afgeweken van de wijze waarop bij het Rijk de maximumtarieven worden bepaald (zie ook B3.3.2).

Op basis van de berekeningswijze van het Rijk zou het maximum uurtarief als volgt worden bepaald:

- $€ 178.000 + 20\% \text{ werkgeverslasten} = € 213.600 + 30\% \text{ bureaumarge} = € 277.680$
- $€ 277.680 : 1.300 \text{ uur} = € 213,60 \text{ per uur (exclusief BTW)}$; een verschil van € 88,60

Op 2 september 2014 stelde het college, in het kader van de gemeentelijke reorganisatie, de fijn-structuur van de nieuwe organisatie vast. Als randvoorwaarde bij de overeenstemming over de fijn-structuur is tussen de Centrale Ondernemingsraad (COR) en het college afgesproken om tot verdere regulering van de inhuur van externen te komen en afspraken hierover samen vast te leggen.

Het coalitieakkoord 2014-2018, het aangenomen initiatiefvoorstel van het raadslid Boutkan en de afspraken met de COR waren aanleiding voor het college om de inhuurregels aan te passen. Op zich was dat niet iets nieuws. Het aanpassen van de inhuurregels vond in de jaren daarvoor immers meerdere keren plaats door aanpassing van de gedragscode. Wel nieuw, was het besluit van het college om de aanpassingen deze keer in een nieuw document door te voeren: het protocol externe inhuur.

Het protocol externe inhuur werd op 30 juni 2015 door het college vastgesteld en ging met terugwerkende kracht per 1 juni 2015 gelden voor de gehele organisatie, ook voor de stadsdelen. In het protocol wordt invulling gegeven aan de nieuwe regels door de inhuur op functies te beperken tot een periode van maximaal 6 maanden met 6 maanden verlenging en het maximum uur- en dagtarief vast te stellen op € 125 respectievelijk € 1.125. Het benadrukte ook de wens van het college om pas in te huren als vast is komen te staan dat er intern geen capaciteit beschikbaar is om aan het verzoek te voldoen. Het maximum te declareren uren bij externe inhuur werd

¹⁹⁷ Raadscommissie FIN op 25 september 2014 en 20 november 2014 en de raadsvergadering van 22 april 2015.

¹⁹⁸ Op 1 januari 2015 wordt de Wet Normering Topinkomens vervangen door een nieuwe variant van de wet: WNT2. Net als bij de WNT worden de salarissen voor topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector begrensd op het niveau van een ministersalaris. Vanaf 1 januari 2015 is dat € 178.000.

vastgesteld op 36. Maar het protocol beschrijft ook zaken die al in de Gedragscode 2013 waren opgenomen zoals het uitgangspunt van integraal management, het verplichte gebruik van de Site Externe Inhuur, de registratie van de inhuur en de wijze van verantwoording en informatievoorziening. In het protocol externe inhuur wordt ook een definitie gegeven van externe inhuur. Een definitie die echter afwijkt van de definitie uit de Gedragscode 2013:

Het door marktpartijen beschikbaar stellen van capaciteit in de vorm van uren. Deze uren worden gebruikt voor realisatie onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente.

Zowel in de collegevoordracht als in het protocol wordt niet duidelijk hoe het protocol zich verhoudt tot de gedragscode externe inhuur 2013. Aangezien laatstgenoemde bij het vaststellen van het protocol externe inhuur nog steeds geldig is, bestaan er verschillende beleidsuitgangspunten (definities en normbedragen) op het gebied van externe inhuur.

B3.8 2016 - Amsterdam

B3.8.1 Nota Inkoop en aanbestedingsbeleid

In mei 2016 besloot het college van B en W haar inkoopbeleid aan te passen aan nieuwe nationale wet- en regelgeving en aan nieuwe (organisatorische) ontwikkelingen die het inkoopbeleid raakten.

Nieuwe nationale wet- en regelgeving

Een belangrijke wijziging in de nota, die directe invloed had op externe inhuur, werd veroorzaakt door het grotendeels vervallen van het verlichte regime (2B-diensten), zoals eerder toegelicht onder B3.6.1.3 van deze bijlage. Voor de gemeente Amsterdam had het verdwijnen van het verlichte regime met name gevolgen c.q. rechtmatigheidsrisico's voor de wijze van inkoop van externe inhuur. Waar voorheen inhuur opdrachten (nog meervoudig) onderhands gegund konden worden, was dat nu niet meer toegestaan. Met ingang van 18 april 2016 (nl. de ingangsdatum van de Europese richtlijn) werd de inhuur van externen volledig aanbestedingsplichtig. Daarnaast werden er nieuwe drempelbedragen in de aanbestedingsregels vastgesteld.

Nieuwe (organisatorische) ontwikkelingen

Door nieuwe ontwikkelingen in onder meer de agenda duurzaamheid, het protocol externe inhuur en de interne aanpassingen op het gebied van professioneel opdrachtgeverschap met o.a. prestatieketen, de beleidsregel integriteit en overeenkomsten, alleenrechten, afwegingskader inkoop samenwerking en Amsterdams organisatie-model werden verschillende onderdelen in de nota hierop aangepast.

De bij de nota horende (intern met verplicht gebruik) werkinstructie, waarin wordt

ingegaan op de praktische toepassing van het beleid en nadere (inkoop)richtlijnen voor de tactisch inkoper worden gegeven, werd ook op basis van bovenstaande geactualiseerd.

B3.8.2 Bestuursopdracht flexibele inzet medewerkers en externe inhuur

In juli 2016 heeft het college ingestemd met de Bestuursopdracht Flexibele inzet medewerkers en externe inhuur. Een bestuursopdracht die tot doel heeft om tot een kader voor het gebruik van de flexibele schil, naast de inzet van eigen medewerkers, met een (tijdelijke) aanstelling te komen. Het college wil hiermee ook uitvoering geven aan een motie (734) van de gemeenteraad waarin een definitie voor structureel werk wordt gevraagd, een werkbaar stappenplan om structureel werk ook structureel in te vullen en een doelstelling over de gewenste omvang van de flexibele schil. In de uitvoering van de opdracht wordt ook een andere motie (614) van de gemeenteraad betrokken, waarin wordt gevraagd om de financiering die bestemd is voor de inzet van personeel, uitsluitend te gebruiken voor het aannemen van medewerkers en niet (meer) voor externe inhuur.

Met de vaststelling van deze bestuursopdracht heeft het college de ambitie uitgesproken om zoveel mogelijk met flexibele inzet van eigen medewerkers in te willen spelen op de ontwikkelingen in de stad en om een goede dienstverlening te leveren aan inwoners, bedrijven en bezoekers. Het college onderkent dat het inhuren van externe expertise in bepaalde situaties echter verstandig of zelfs noodzakelijk kan zijn. Zoals bijvoorbeeld bij het opvangen van tijdelijke piekbelastingen, vervanging bij ziekte of benodigde specifieke deskundigheid. Belangrijk uitgangspunt voor het college hierbij is, dat de gemeente Amsterdam een goede werkgever wil zijn, niet alleen voor de eigen medewerkers in dienst bij de gemeente, maar ook voor extern ingehuurde medewerkers. Het college is voornemens de positie van uitzendkrachten te verbeteren en de rechten en plichten van externe medewerkers te verhelderen. Concreet wordt met het plan invulling gegeven aan de volgende ambities:

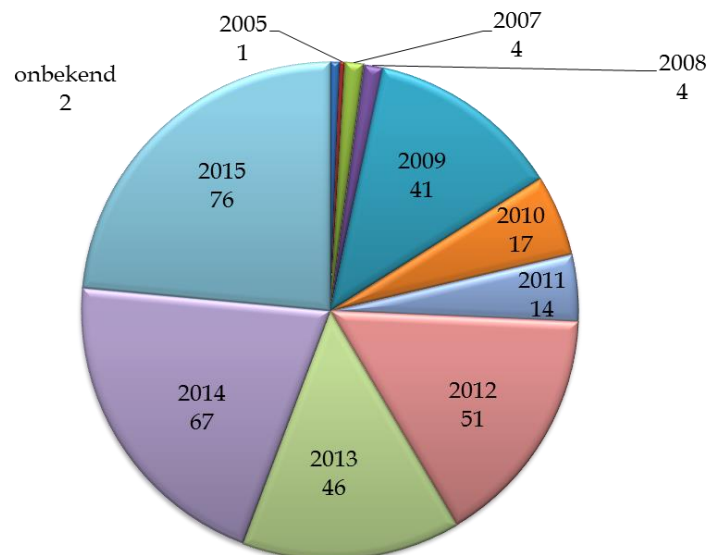
- het creëren van kaders t.a.v. flexibilisering van arbeid, inclusief keuzes tussen uitbesteden en zelf doen;
- het inzichtelijk maken van de 'flexbehoefte'.
- het inzichtelijk maken van de vacatureruimte per werkdomein.
- het realistisch begroten van externe inhuur.
- een goede registratie van omvang externe inhuur.
- het sturen op formatie, budget en meerjarige totale arbeidskosten.
- het inrichten van een centrale marktplaats voor vraag en aanbod van werk.
- het operationaliseren van de 'algemene dienst'.
- het zorgdragen voor goed werkgeverschap door uitzendbureaus.
- het moderniseren van de relevante regelingen.

Bijlage 4 – Metro en Tram

De resultaat verantwoordelijke eenheid (rve) Metro en Tram is enerzijds verantwoordelijk voor het bouwen van de Noord/Zuidlijn en het bouwen van Busstation Noord, en anderzijds als eigenaar en beheerder van de railinfrastructuur opdrachtgever voor onderhoud, renovatie en functionele wijzigingen van het bestaande metro- en tramnetwerk.¹⁹⁹ Daartoe behoren de Amstelveenlijn, de stationrenovaties van de Oostlijn en het vervangen van alle bewegwijzering van de bestaande metrostations.

De rve Metro en Tram kan worden getypeerd als een projectorganisatie waarbij het merendeel van de organisatie bestaat uit extern ingehuurde medewerkers. In 2015 werden van de 413 medewerkers 362 extern ingehuurd.²⁰⁰ Na realisatie van de Noord/Zuidlijn zal de organisatie zich meer gaan richten op beheersactiviteiten en heeft de organisatie de verwachting minder externen te zullen inhuren. 323 (90%) van deze 362 externen verrichtten ook in (een deel van) 2016 werkzaamheden voor Metro en Tram. Een groot deel daarvan heeft een langere inhuurhistorie. Zo worden 41 externen sinds 2009 ingehuurd. Het merendeel (240 externen) wordt vanaf 2012 ingehuurd (zie figuur 4.1).

Figuur B4.1 – Verdeling ingehuurde externen 2016 (323) naar jaar van eerste inhuur



Rekenkamer Amsterdam: stand van 11 januari 2017 op basis van registratie in DECOS.

¹⁹⁹ Per 1 januari 2012 hanteerde Dienst Metro de naam Dienst Metro i.o., daarna de naam Dienst Metro tot de gemeentelijke reorganisatie per 1 januari 2015. Na 1 januari 2015 wordt de naam RVE Metro en Tram gebruikt. Omwille van de leesbaarheid wordt gedurende de hele periode waarop dit onderzoek betrekking heeft de naam Dienst Metro en Tram gehanteerd.

²⁰⁰ Bron: DECOS, 11 januari 2017.

Achtergrond externe inhuur

In 2009 heeft de commissie, onder leiding van professor Veerman, een advies uitgebracht over de toekomst van het project Noord/Zuidlijn.²⁰¹ Aanleiding waren de kostenoverschrijdingen, overlast en incidenten en een wankelend vertrouwen in het project. De commissie concludeerde onder meer dat het project gebaat is bij externe en onafhankelijke deskundigheid en een versterkt projectbureau waardoor de slagvaardigheid wordt bevorderd. De directeur van het projectbureau kreeg ook de opdracht mee om externe deskundigheid in te schakelen op deelaspecten.

Vanaf 2009 is de projectorganisatie vervolgens versterkt door de inhuur van externe medewerkers die vaak ook al ervaring hadden opgedaan bij de Betuweroute en HSL-lijn. Ook voor het realiseren van (deel)projecten zijn externen met een specifieke deskundigheid ingehuurd.

B4.1 Organisatiespecifieke afspraken om regels uit gedragscode en protocol te borgen

Voor Metro en Tram geldt dat de gedragscode *externe inhuur* (1 januari 2013) en het protocol *externe inhuur* (1 juni 2015) deels op hen van toepassing waren in 2015. Door de gemeentesecretaris zijn met Metro en Tram afspraken gemaakt (juni 2015) welke onderdelen niet van toepassing zijn.

Hierna gaan wij in op de vraag of dit ook betekent dat beide sets aan regels ook bekend zijn bij degene die inhuren. Bij het interpreteren van het antwoord op deze vraag moet in gedachten worden gehouden dat wij deze vraag medio 2016 tijdens interviews hebben gesteld. Dit kan dus betekenen dat de geïnterviewde in 2016 wel bekend is met deze regels, maar dat in 2015 niet was. Ook gaan wij in op de vraag welke aanvullende organisatiespecifieke afspraken binnen Metro en Tram zijn gemaakt ten behoeve van de inhuur van externen. Daarbij hebben wij ook getoetst of deze in lijn zijn met de gedragscode en het protocol, en bevorderd is dat beide worden nageleefd.

Uitzonderingen op gedragscode en protocol

Een eerste categorie van uitzonderingen volgt uit het besluit van de gemeentesecretaris (juni 2015)²⁰² en het collegebesluit (december 2015).²⁰³ Metro en Tram heeft deze uitzonderingspositie gekregen om een onbelemmerde voortgang van het project Noord/Zuidlijn te waarborgen waarbij de Noord/Zuidlijn en tijdig en succesvol wordt opgeleverd.²⁰⁴²⁰⁵ Om dit te realiseren is het noodzakelijk dat de

²⁰¹ Bouwen aan verbinding, 2 juni 2009.

²⁰² Afspraken bijzondere positie Metro en Tram tussen gemeentesecretaris en Algemeen Directeur Metro en Tram, 25 juni 2015.

²⁰³ College van B en W, Voordracht voor de collegevergadering van 15 december 2015, Instemmen met afwijken van Protocol Externe Inhuur door Metro en Tram.

²⁰⁴ Deze uitzonderingspositie geldt totdat de Noord/Zuidlijn is opgeleverd en geldt ook voor projecten die samenhangen met de Noord/Zuidlijnen en de afdeling Eigendom en Beheer vanwege de verwevenheid en de

directeur Metro en Tram de integrale functionele verantwoordelijkheid en zeggenschap over de verschillende bedrijfsvoeringsfuncties behoudt, contractrelaties met de aannemerscombinaties ongestoord kunnen worden gecontinueerd en de directeur het mandaat behoudt om zelf (personele) diensten in te kopen.²⁰⁶

Uit de afspraken blijkt dat Metro en Tram in 2015 gebonden is aan de gedragscode *externe inhuur* en het protocol, maar dat op de volgende punten afgeweken mag worden:

- Metro en Tram mag voor 2015 en 2016 zelfstandig zowel de inkoop als het leveranciersmanagement uitvoeren van extern GWW-personeel.
- Inhuur van generieke functies (bijv. secretariael) wordt uitgevoerd via lead buyer Personeel. Metro en Tram bepaalt welke vacatures als generiek worden gecategoriseerd. Metro en Tram meldt de vacature aan bij het vacatureloket, waarop een toets voor beschikbare mobiliteitskandidaat volgt (2 werkdagen), daarna wordt de vacature extern uitgezet (doorlooptijd 1 week). Lead buyer Personeel voert het proces uit, Metro en Tram tekent het uiteindelijke contract. Binnen het raamcontract uitzendkrachten wordt hiervoor een standaard contract van lead buyer Personeel gehanteerd, voor overige functies het contractformat van Metro en Tram.
- Metro en Tram huurt de overige functies, te weten de bedrijfs- en technische functies, zelf in en werkt hierbij met een eigen kring van contracted suppliers. De inhuur vindt plaats binnen de kaders gesteld door het college inzake maximale contractwaarde en uurtarieven conform het protocol externe inhuur.
- Metro en Tram hoeft vanwege de projectgevoeligheid niet te voldoen aan de maximale arbeidstijd van 36,00 uur per week. Op jaarbasis is een maximum van 1.760 uren per jaar toegestaan.
- Metro en Tram mag 6 externen blijven inhuren waarvan het uurtarief boven €125 per uur ligt. Daarnaast mag Metro en Tram 26 externen blijven inhuren waarvan de totale contractwaarde boven de €178.000 ligt, als gevolg van het aantal uren en of het uurtarief.
- Metro en Tram kan de contracten van de ingehuurde medewerkers (huidig en toekomstig), mits onmisbaar voor het primaire proces, tot en met de afronding van het project N/Z lijn verlengen. Metro en Tram is daarbij niet gehouden aan de maximale inhuurtermijn van twee maal zes maanden voor alle externe inhuur voor de duur van het project of de afronding van het specifieke onderdeel van het project waarop zij werkzaam zijn.

afhankelijkheid met de Noord/Zuidlijn. Bron: College van B en W, *Voordracht voor de collegevergadering van 15 december 2015 - Instemmen met afwijken van Protocol Externe Inhuur door Metro en Tram.*

²⁰⁵ Afspraken bijzondere positie Metro en Tram tussen gemeentesecretaris en Algemeen Directeur Metro en Tram, 25 juni 2015.

²⁰⁶ Dit strikt binnen de kaders gesteld door het college van B en W inzake maximale contractwaarde en uurtarieven. Daar waar mogelijk handelt de directeur conform het "Protocol externe inhuur". Bron: Afspraken bijzondere positie Metro en Tram tussen gemeentesecretaris en Algemeen Directeur Metro en Tram, 25 juni 2015.

- Metro en Tram legt uitvragen voor inhuur van technisch personeel eerst standaard voor aan het Ingenieursbureau en het Projectmanagementbureau, en voor communicatiepersoneel aan het Communicatiebureau, alvorens zelfstandig extern te werven via contracted suppliers van Metro en Tram en de rest van de markt. Metro en Tram zal de clusterdirecteur Ruimte & Economie per uitvraag hierover informeren.
- Metro en Tram heeft voorafgaand aan de inhuur van juridisch advies of de inhuur van een advocaat, een contactmoment met de lead buyer directie Juridische Zaken (DJZ) waarbij de vraag aan de orde zal komen in hoeverre DJZ kan voorzien in noodzakelijke juridische ondersteuning.
- Indien een ambtelijk geormerkte formatieplaats vervuld moet worden, zal eerst de gemeentelijke vacatureprocedure en daarna externe werving plaatsvinden. Uitzonderingen hierop worden onderbouwd aan het GMT voorgelegd.

Een tweede categorie van uitzonderingen heeft betrekking op de afspraak dat kosten van externen mogen worden verantwoord als 'uitbesteding' en niet hoeven te worden verantwoord als 'externe inhuur'. Tot en met de jaarrekening 2007 werden de personele kosten van de Noord/Zuid-lijn verantwoord als 'externe inhuur'. Na de invoering van de gedragscode (2008), en de daarin opgenomen definitie van externe inhuur, zijn alle kosten voor de Noord/Zuidlijn, inclusief die van inhuur, vanaf 2008 beschouwd als directe projectkosten en verantwoord als 'uitbesteding infrastructurele werken'. Deze wijziging lag destijds politiek gevoelig.²⁰⁷ In 2011 besluit het CMT om de uitzonderingspositie van dienst Noord/Zuidlijn om alle inhuur te mogen oormerken als 'uitbesteding' te beëindigen.²⁰⁸ Voorafgaande aan de oprichting van de dienst Metro en Tram is tussen Metro en DMC afgesproken (juni 2012) dat de gedragscode externe inhuur niet van toepassing is op het project N/Z-lijn, het Amsysproject en de Renovatie Oostlijn, maar wel van toepassing is op de afdeling Eigendom en Beheer, de directie en de staven van Dienst Metro.²⁰⁹ Een deel van de uitbestede kosten zouden daarmee tot kosten externe inhuur verworden. Bij het opstellen van de 4-maandsrapportage 2013 constateert Metro en Tram dat door een wijziging in de financiële administratie alsnog een aanzienlijk deel van de kosten van externe medewerkers die voor de vorming van de dienst Metro als uitbesteding werden gezien, verschoven is naar het apparaat van de dienst Metro en daarmee onder de rapportageplicht voor externe inhuur is komen te vallen. In orde van grootte tussen € 7 - € 8 miljoen In april 2013 zijn de afspraken tussen Metro en Tram en DMC herzien, vanuit de gedachte dat het een administratieve verschuiving betrof, terwijl de definitie ongewijzigd bleef. Afgesproken is om de kosten van externe inhuur op een zelfde forfaitaire wijze te berekenen als dat bij de apparaatskosten gangbaar is.

²⁰⁷ Zo adviseerde de politiek assistent van de portefeuillehouder Personeel en Organisatie dat het college een antwoord formuleerde om: *klip en klaar uit te leggen waarom de nieuwe definitie er voor zorgt dat deze kosten 'opeens' onder een ander kopje vallen. Het kan makkelijk geïnterpreteerd worden (als door de raad, dan wel door de pers) als het 'wegmoffelen' van de kosten bij de politiek gevoelige post 'externe inhuur'. Bron: MEMO voor B&W dinsdag 17 november 2009, Actualiteiten Externe inhuur.*

²⁰⁸ Toepassing gedragscode externe inhuur, 19 juni 2012.

²⁰⁹ Toepassing gedragscode externe inhuur, 19 juni 2012.

Hierdoor wordt 3% van de lasten verantwoord als kosten van externe inhuur en 97% van de kosten als uitbesteding. Vanaf het begrotingsjaar 2015 is deze verhouding gewijzigd naar 4% en 96%.

B4.1.1 Bekendheid met gedragscode en protocol

De geïnterviewden geven aan in het verleden kennis te hebben genomen van de gedragscode en het protocol en daar op hoofdlijnen mee bekend te zijn. Met de specifieke onderdelen zoals bijvoorbeeld de voorwaarde dat (tussentijds) evaluatiegespreken worden gevoerd, zijn ze niet bekend. Dit geldt ook voor de bekendheid met de wijze van verantwoorden van de kosten van externe inhuur in de financiële administratie. Voor hen zijn de afspraken met de gemeentesecretaris en hun eigen procedures (zie hierna) bij het inhuren van externen leidend.

B4.1.2 Organisatiespecifieke afspraken versus gedragscode en protocol

Organisatiespecifieke afspraken

Metro en Tram kent tal van procedures rondom de inhuur van externe medewerkers, de belangrijkste zijn:

1. De *bedrijfsplanprocedure* (2012) waarbij elke budgethouder jaarlijks een meerjarig bedrijfsplan opstelt. Een onderdeel hiervan is de benodigde externe inhuur. Dit bedrijfsplan wordt in 'challenge gesprekken' met de directie besproken, waarna de algemeen directeur het geconsolideerde bedrijfsplan vaststelt. Dit wordt bevestigd aan de budgethouders in een door de directeur ondertekende vaststellingsbrief. Deze brief bevat op functie- en naamniveau de vastgestelde meerjarige formatie. Op basis hiervan stelt de controller een offertebegeleidingsformulier HRM (OBF-HRM) op. Dit OBF is voor HRM de opdrachtverlening om een contractverlenging voor zittende externe op te stellen. Het OBF wordt voor akkoord getekend door de budgethouder, contractmanager, HRM-manager en de controller.
2. De procedure *Werving, Selectie en Indiensttreding externen* (augustus 2013), wordt gevolgd wanneer gedurende het jaar nieuwe externe medewerkers worden geworven. De budgethouder neemt in dat geval contact op met de afdeling HRM over de invulling van de vacature. HRM stemt functie-inhoud, competenties en de invulling van het wervingstraject af. De Manager HRM en de Manager Control en Projectbeheersing geven goedkeuring voor de vrijgave van de vacature na toetsing van doelmatigheid, goedkeuring van het bedrijfsplan en financiële dekking. Voor ambtelijke functies volgt HRM de gemeentelijke procedure van het vacatureloket. Voor andere functies wordt de vacature eerst binnengemeentelijk uitgezet (lead buyer Personeel, PMB, IB of Communicatiebureau) en daarna bij ten minste drie externe leveranciers. HRM toetst de tarieven en nodigt kandidaten in overleg met de budgethouder uit voor een gesprek. Na selectie stelt HRM de detacheringsovereenkomst (inclusief uren en tarieven) op. De directeur Metro en Tram en de formele werkgever ondertekenen de overeenkomst, HRM archiveert

de overeenkomst en maakt een personeelsdossier aan in het document- en informatiebeheersysteem (DECOS).

Daarnaast beschikt Metro en Tram over:

- Een zelf ontwikkeld tarievenstelsel (2009) om de bandbreedte en indexering van de geoffreerde tarieven per functie te kunnen wegen en een eigen kring van contracted suppliers.
- Een standaard formulier *overeenkomst personeelsverschaffing* (2012) met daarin de onderdelen: looptijd, onder wiens verantwoordelijkheid de opdracht wordt uitgevoerd, werkwijze, tussentijdse beëindiging, vergoeding, overwerk, reiskosten, facturatie en betaling, overheidsheffingen, geheimhouding, belangenverstrengeling, boete, aansprakelijkheid, rechten o.a. intellectueel eigendom en geschillen, opdrachtwaarde en ondertekening.
- Regels voor het vergoeden van overwerk (2012), waaruit blijkt dat slechts in uitzonderlijke situaties en als dit schriftelijk overeen is gekomen overwerk kan worden vergoed.²¹⁰
- Een interne integriteitscommissie (april 2014) en een procedure *melden en afhandelen vermoeden integriteitsschending en klacht ongewenst gedrag* (juli 2014). De commissie onderzoekt integriteitsmeldingen – ook rond externe inhuur – en stelt jaarlijks ook een jaarverslag op.
- De *afpraak met gemeentesecretaris* (2015) dat Metro en Tram de door haar reeds ingezette inspanningen inzake overdracht van kennis aan en samenwerking met de bestaande organisatieonderdelen van het concern Amsterdam in de periode 2015-2017 maximaal zal continueren.²¹¹
- De procedure *individueel belangenbeschermingsplan externe inhuur* (maart 2016).²¹²

Conformiteit gedragscode en protocol

De organisatiespecifieke afspraken en de besluiten om op onderdelen te mogen afwijken van het protocol maakt dat Metro en Tram op de volgende punten in lijn met de gedragscode en protocol kan werken:

- Aanvragen tot inhuur worden getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur.
- Opdrachtformulering, offerte-aanvraag, selectie en het contracteren.
- De beslissingsbevoegdheid tot inhuur van beleidsgevoelige inhuur met een contractwaarde vanaf €50.000 én inhuur met een uurtarief van €75 ligt bij de directeur.
- Gebruik van gemeentelijke procedure bij het inhuren van ambtelijke functies.
- Contractregistratie en dossiervorming in DECOS.

²¹⁰ Richtlijn compensatie overwerk externe inhuur, van kracht per 1 januari 2012.

²¹¹ Afspraken bijzondere positie Metro en Tram (ingangsdatum: met terugwerkende kracht per 1 januari 2015), p. 3.

²¹² De procedure is in maart 2016 door de directie Metro en Tram vastgesteld.

De volgende punten uit de gedragscode en het protocol zijn niet structureel geregeld in procedures:

- Verkenning en aanpak van probleem, afweging van nut en noodzaak, inzet van externe deskundigheid is beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd.
- Uitgangspunt bij de inhuur van externen is dat de totale contractwaarde als maximum niet uitkomt boven de geldende WNT-norm.
- Inhuur vooraf ter goedkeuring voorleggen via de vakwethouder aan het college wanneer de te verwachten inhuur op contractbasis boven de WNT-norm (€178.000), of boven het maximumuurtarief (€125) of boven -dagtarief (€1.125) uitkomt.
- Voorkomen dat voormalig gemeentepersoneel gedurende twee jaar na de ontslagdatum wordt ingehuurd.
- In het standaard contract ontbreken de opdrachtformulering en afspraken over de aanpak, de verantwoordelijkheden, de evaluatiemomenten en de borging van kennis, kwaliteitsnormen en het overleggen van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) indien deze nodig is voor de te verrichten werkzaamheden. Wel houdt Metro en Tram zich actief bezig met kennismanagement.
- Evaluatie van de opdracht.
- Dossievorming op de volgende punten: eerste probleemformulering, rapportages en evaluatie resultaten.

B4.1.3 Aandacht voor effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen

De effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen zoals beschreven in 2.4 maken geen onderdeel uit van de organisatiespecifieke afspraken.

B4.2 Naleving gedragscode en het protocol bij inhuur externen

Ongeveer de helft van de aspecten uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur* zijn geborgd in de organisatiespecifieke afspraken.

De vraag is wat dit betekent voor het naleven van de regels uit de gedragscode en het protocol wanneer er daadwerkelijk wordt ingehuurd. Wij onderkennen vijf fasen bij het inhuurproces, te weten: 1. aanleiding, 2. voorbereiden en specificeren, 3. selecteren, 4. contracteren en 5. nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling (zie uitgebreid bijlage 11).

Het dossieronderzoek bevestigt dat rve Metro en Tram overeenkomstig de gemaakte afspraken met de gemeentesecretaris geen gebruik maakt van de diensten van lead buyer Personeel. Tabel B4.1 laat zien dat Metro en Tram in 2015 grotendeels de regels uit de gedragscode en het protocol – voor zover van toepassing op Metro en Tram – niet heeft nageleefd.

Figuur B4.1 Samenvattend overzicht bevindingen roe Metro en Tram

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (5)
Aanleiding	-	--
Vorbereiding / specificeren	+	+
Selecteren	-	±
Contracteren	+	±
Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling	-	n.v.t.

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Hoe laat bovenstaande tabel zich lezen? Wij hebben 24 inhuurdossiers onderzocht waarop de gedragscode van toepassing is. Op vijf van deze dossiers is ook het protocol *externe* inhuur van toepassing omdat daarin wijzigingen hebben plaatsgevonden na 1 juni 2015. Metro en Tram scoort voor zowel de naleving van de regels uit de gedragscode als de naleving van het protocol een '- -'. Dat betekent dat deze regels niet zijn nageleefd. De '+' bij contracteren betekent dat veel van de regels uit de gedragscode zijn nageleefd in de fase van contracteren. In de paragrafen hierna lichten wij deze bevindingen toe. Maar eerst gaan wij in op de vraag of de regels wel duidelijk zijn. Dit vanuit de veronderstelling dat duidelijke regels beter kunnen worden nageleefd dan onduidelijke regels.²¹³

B4.2.1 Onduidelijke regels zorgen voor verschillen in de uitvoering

De kans dat regels worden nageleefd neemt toe naarmate regels duidelijker zijn. Van belang daarbij is dat voor degenen die de regels uitvoeren duidelijk is welke regel van toepassing is (en welke niet). Bovendien is het van belang dat regels zo zijn geformuleerd dat ze eenvoudig te begrijpen zijn.²¹⁴ Regels met *open normen*²¹⁵ zijn minder eenvoudig te begrijpen omdat deze verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Dit kan verschillen in de uitvoering met zich mee brengen.

Open normen

Voor Metro en Tram geldt dat de geprognoseerde kosten externe inhuur in het format najaarsnota 2015 (€ 430.858) en het format voor de gemeentelijke jaarrekening 2015 (€ 482.331) aanzienlijk lager zijn dan in de financiële administratie is verantwoord (€ 12,6 miljoen) en is gerapporteerd aan het projectcommissariaat (€ 37,7 miljoen). In de formats licht Metro en Tram het bedrag toe, maar gaat niet in op de verschillen:

MET (voorheen Dienst Metro) is een RVE welke qua activiteiten en financiële omvang wordt gedomineerd door projecten die voor de gedragscode externe inhuur worden gezien als uitbesteding. Bij de vorming van de dienst Metro is echter een deel van de externe inzet, die voorheen tot de directe projectkosten en dus tot uitbesteding werd gerekend, verschoven naar het apparaat van de dienst Metro.

²¹³ Zie Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

²¹⁴ Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

²¹⁵ Een norm die inhoudelijk open is en onder verschillende omstandigheden nader ingevuld moet worden.

De wijze waarop de externe inhuur in beeld is gebracht, in de tabel hiernaast verantwoord, is in samenspraak met Directie Middelen & Control (DMC) tot stand gekomen. Externe inhuur wordt verder volledig gedekt door de projecten.

Dat de gerapporteerde bedragen tussen jaarrekening, financiële administratie en de rapportage aan het projectcommissariaat zo enorm afwijken kent twee oorzaken. Enerzijds rapporteert Metro en Tram ten behoeve van de jaarrekening slechts een forfaitair deel (4%) van de kosten van externe inhuur zoals deze zijn verantwoord in de financiële administratie (zie B4.1). En anderzijds omdat Metro en Tram voor de rapportage aan het projectcommissariaat een andere selectie uit de financiële administratie hanteert, waarin alle detachingskosten in zijn opgenomen.²¹⁶

Naast deze afspraak is geen detachingsovereenkomst overeengekomen met baliepersoneel en auditors die op regie basis audits uitvoeren. Daarnaast wordt Metro en Tram al geruime tijd bijgestaan door zes advocaten van één advocatenkantoor en kwalificeert deze inzet als uitbesteding. Zij draagt hier een tweetal argumenten voor aan die wij niet delen. Het eerste argument is dat hier sprake zou zijn van uitbesteding omdat detachering (inhuur) niet haalbaar zou zijn. Bij inhuur van advocaten langer dan één jaar, zouden ze hun kantoor moeten verplaatsen naar Metro en Tram.²¹⁷ Deze verplaatsing is voor de betreffende advocaten niet acceptabel, omdat de advocaten ook nog voor andere cliënten zouden optreden. Dat het etiket 'detachering' niet wenselijk wordt geacht door de betreffende advocaten heeft mogelijk ook te maken met het feit dat ze dan ontheffing moeten aanvragen bij algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten. Al deze praktische bezwaren maken detachering van advocaten echter niet onmogelijk. Het tweede argument is dat Metro en Tram aangeeft behoefte te hebben aan advocaten die op basis van hun onafhankelijke beroepsuitoefening adviezen uitbrengen. Daar zou geen aansturing bij horen zoals bedoeld in de gedragscode externe inhuur. In de praktijk is die aansturing er wel. De advocaten zijn immers 20 tot 40 uur op de werkvloer aanwezig, registeren hun uren in het urensysteem van Metro en Tram net zoals alle andere externen, en hebben daar hun werkplek. Zij verrichten adviserende werkzaamheden, zoals die ook door een ambtenaar kunnen worden uitgevoerd. Dat zal ongetwijfeld bijzondere juridische expertise vergen, maar het 'zijn' van een onafhankelijke advocaat is daarvoor geen functioneel vereiste. Wat de argumentatie ook relateert, is dat Metro en Tram het college toestemming heeft gevraagd om voor deze advocaten een hogere contractwaarde dan €178.000 te accepteren.²¹⁸ Een dergelijk verzoek is niet vereist als het daadwerkelijk gaat om uitbesteding.

Met Metro en Tram is afgesproken dat de inhuur van generieke functies via lead buyer Personeel plaatsvindt, tevens is afgesproken dat Metro en Tram bepaalt welke vacatures als *generiek* worden gecategoriseerd. In de interne procedure van Metro en

²¹⁶ CFO Metro en Tram, *PC - rapportage externe inhuur*, 11 juni 2015: Binnengemeentelijke inzet welke wel op detachingsbasis wordt afgerekend zoals die van het Ingenieursbureau of het Bureau Interim en Advies van de gemeente Amsterdam, maakt geen onderdeel uit van het gerapporteerde bedrag.

²¹⁷ Art 3 Beleidsregel detachering.

²¹⁸ Collegebesluit 15 december 2015. Het college heeft overeenkomstig het verzoek besloten.

Tram is bovendien opgenomen dat Metro en Tram voor ambtelijke functies de gemeentelijke procedure van het vacatureloket volgt. Binnen Metro en Tram ontbreekt een definitie van 'generieke functies' of 'ambtelijke functies'. De HRM-afdeling van Metro en Tram geeft aan dat per functie op de terreinen van financiën, control, facilitaire zaken, HRM, juridisch zaken, ICT, omgeving en reizigers en communicatie moet worden gezien of er sprake is van een generieke functie. Is er een directe relatie met het primaire proces van Metro en Tram (bijvoorbeeld de Noord/Zuidlijn) dan beschouwt Metro en Tram deze functies als niet-generiek. In de praktijk worden alleen secretariële functies als generiek beschouwd maar worden de overige generieke functies vaak vervuld door externen, al dan niet na uitzetting van deze vacatures bij het ingenieursbureau en het projectmanagementbureau, het communicatiebureau of de directie juridische zaken.

B4.2.2 Fase - aanleiding

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (5)
Aanleiding	-	--

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ±deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan.

Op grond van de gedragscode bestaat voor heel 2015 de verplichting voor Metro en Tram om het probleem dat ten grondslag ligt aan de inhuurvraag en de voorgenomen aanpak te verkennen. Tevens bestaat de verplichting om na te gaan of de expertise mogelijk binnen de gemeente aanwezig is. Daarnaast wordt het van belang geacht dat nut en noodzaak van de inhuur is afgewogen en dat de inzet is beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd. Voor de inhuur of verlenging vanaf 1 juni 2015 geldt bovendien, op grond van het protocol, de aanvullende eis dat de manager de argumentatie voor de aanleiding van de inhuur registreert in termen van ziekte- of zwangerschapsvervangende, piekvang, of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise. Ook dient de motivatie - waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering - te worden vastgelegd.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- De uitvraag wordt gelijktijdig zowel intern - bij het projectmanagementbureau en het ingenieursbureau Amsterdam - als extern uitgezet bij de 'preferred suppliers'. Metro en Tram geeft aan dat dit nog geen kandidaat heeft opgeleverd.
- Het probleem dat ten grondslag ligt aan de inhuur(vraag) wordt niet verkend. Ook de afweging over nut en noodzaak ontbreekt.
- Slechts bij één dossier is de inzet beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd. Dit geldt ook voor de motivatie, waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering. Bij de overige dossiers wordt alleen vermeld dat de inhuur wel of niet binnen het budget past.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Slechts bij één dossier wordt de aanleiding en motivatie - waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering - voor externe inhuur vermeld.
- De argumentatie voor de aanleiding van de inhuur in termen van ziekte- of zwangerschapsvervanging, piekopvang, of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise wordt niet geregistreerd.

B4.2.3 Fase - voorbereiding en specificeren

Fase	Gedragcode (24)	Protocol (5)
Vorbereiding / specificeren	+	+

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: – in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase van het *voorbereiden en specificeren* is het van belang dat bij de aanvraag het pakket van eisen is bepaald, de opdrachtomschrijving duidelijk is, aandacht is voor kennisoverdracht en dat is vastgesteld of er gebruik kan worden gemaakt van een raamovereenkomst. Bovendien moeten maatregelen zijn getroffen die gericht zijn op een juiste tariefstelling en dat het uiteindelijke contract alleen zal worden getekend door de functionaris met de juiste beslissingsbevoegdheid, veelal de rve-directeur of stadsdeelsecretaris. Bovendien geldt voor nieuwe contracten of verlengingen die boven een drempelwaarde uitkomen, dat deze vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college moeten worden voorgelegd. Tot 1 juni 2015 zijn deze drempelwaarden; een uurtarief van meer dan €150, een dagtarief van meer dan €1.200 of een contractwaarde van meer dan €200.000. Vanaf 1 juni, met de inwerkingtreding van het protocol, lijken deze drempelwaarden aangescherpt te zijn naar €125 per uur, €1.125 per dag of een contractwaarde van maximaal €178.000 per jaar (zie 2.4). Aanvullend moet een contract aan het college worden voorgelegd indien de contractperiode een jaar (initiële periode van 6 maanden en een verlenging van 6 maanden) overschrijdt. Dit geldt ook als het een inhuurcontract betreft van meer dan 36 uur per werkweek.²¹⁹

Voor het gehele jaar geldt dat de aanvragen tot inhuur zijn getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur en/of een inkoopadviseur. Vanaf 1 juni 2015 is daaraan toegevoegd dat de capacitaire vraag eerst aan het vacatureloket van de lead buyer Personeel wordt voorgelegd en dat de manager en de lead buyer samen de uitvraag hebben opgesteld.

Juist in deze voorbereidende fase is het al van belang om alert te zijn op het risico van (de schijn van) belangenverstrengeling (zie 2.3.1). Doet dit risico zich voor dan dient

²¹⁹ De voorwaarden voor de contractduur, verlenging en een maximum van de werkweek gelden vanwege afzonderlijke afspraken niet voor Metro en Tram (zie B4.1).

het organisatieonderdeel samen met de externe een belangenbeschermingsplan op te stellen.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- Een heldere opdrachtomschrijving en een pakket van eisen zien wij terug in slechts 9 van de 24 onderzochte dossiers. Bij de overige dossiers is dit niet zichtbaar en is alleen de functienaam in het uiteindelijke contract vermeld.
- Metro en Tram heeft zelf een stelsel van tarieven ontwikkeld. Het komt voor dat aan de (potentiële) opdrachtnemer per mail wordt teruggekoppeld dat het tarief te hoog is. De opdrachtnemer wordt dan de mogelijkheid geboden om een bijgestelde offerte uit te brengen.
- Alle dossiers worden zichtbaar getoetst door de afdeling HRM en door financiën.
- Inhuurcontracten worden altijd door rve-directeur getekend, waardoor altijd wordt voldaan aan de volgende eis: ondertekening door de directeur bij het overschrijden van de €50.000 en/of €75 uurtarief grens.
- Bij het verlengen van de contractperiode vindt geen heroverweging plaats. De opdracht wordt niet opnieuw uitgezet.
- In 2015 was er geen oog voor kennisoverdracht bij het voorbereiden van de opdracht. Wel houdt Metro en Tram zich achteraf actief bezig met kennismanagement.

In lijn met het ondermandaat PO worden uitvragen voor inhuur technisch personeel standaard eerst voorgelegd aan het Ingenieursbureau en het Projectmanagementbureau, en voor communicatie personeel aan het Communicatiebureau, alvorens Metro en Tram zelfstandig extern werft via contracted suppliers van Metro en Tram en de rest van de markt.^{220,221}

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Bij drie dossiers ligt het uurtarief hoger dan €125 en bij één dossier is de contractwaarde hoger dan €178.000, terwijl het contract na 1 juni 2015 is verlengd. De directie Metro en Tram heeft besloten de uurtarieven per 1 januari 2016 naar beneden bij te stellen en heeft na de verlenging in 2015 het college hierover niet geïnformeerd, omdat het lopende contracten zou betreffen.
- In lijn met de afspraken met de gemeentesecretaris zijn eind 2015 21 van de 24 onderzochte inhuurdossiers verlengd waarbij de einddatum van het contract gelijk is gesteld aan het einde van het project (Noord/Zuidlijn, programma Metro & Tram MVP Convenant/Projectcentrum 2016-2020, Beheer en Ontwikkeling BORI-contract/convenant 2016-2024).

²²⁰ De clusterdirecteur Ruimte & economie dient per uitvraag hierover worden geïnformeerd.

²²¹ Ondermandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit Personeel en Organisatieadvies, 31 augustus 2015.

Overige bevinding:

- Een belangenbeschermingsplan is niet opgesteld als het risico van (de schijn van) belangenverstrengelingen zich kon voordoen. Juist bij Metro en Tram kan zich dit risico voordoen omdat externen betrokken zijn bij de inhuur van andere externen. Positief is dat de directie van Metro en Tram in maart 2016 een procedure voor belangenbescherming heeft vastgesteld en dat Metro en Tram sindsdien drie maal zo'n plan heeft opgesteld. Vanaf medio 2016 worden externen gevraagd naar hun nevenactiviteiten en werkzaamheden bij verbonden partijen.

B4.2.4 Fase - selecteren

Fase	Gedragcode (24)	Protocol (5)
Selecteren	-	±

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase van het *selecteren* is het van belang dat de inhuur of via de raamovereenkomsten verloopt of via de site Externe Inhuur. Metro en Tram mogen hun eigen inhuurprocedure volgen voor het merendeel van hun inhuur, de niet-generieke functies. Daarnaast geldt de voorwaarde dat voormalig personeel gedurende twee jaar na ontslagdatum uitgesloten is van externe inhuur, indien deze oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst.

Uit het protocol volgt nog een functiescheiding tussen de lead buyer Personeel en de aanvrager van externe inhuur. De lead buyer Personeel verricht de voorselectie en de opdrachtgever selecteert de kandidaat. Ook dit voorschrift is op Metro en Tram van toepassing wanneer een 'generieke functie' wordt ingehuurd.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- In lijn met het ondermandaat PO²²² is de inhuur via raamcontracten beperkt tot de inhuur bij secretariële werkzaamheden.
- Eind 2015 is drie communicatiemedewerkers en één functioneel beheerder een nieuw contract aangeboden, zonder dat deze functies waren uitgezet op de site Externe Inhuur, terwijl dit wel generieke of ambtelijke functies betreffen.
- Andere inhuur dan de inhuur op generieke of ambtelijke functies verloopt niet via lead buyer Personeel, maar overeenkomstig de afspraken met de gemeentesecretaris via de eigen interne procedures van Metro en Tram.

²²² In het Ondermandaat-, volmacht- en machtigingsbesluit Personeel en Organisatieadvies (31 augustus 2015) is hierover opgenomen: "Overige functies, te weten de bedrijfs/ technische functies huurt MET zelf in en werkt hierbij met een eigen kring van contracted suppliers (zie p. 3).".

- Uit de dossiers blijkt niet of wordt getoetst of voormalig personeel wordt ingehuurd. Metro en Tram heeft aangegeven dat bij elke aanbidding voor externe inhuur een CV is bijgesloten waaruit blijkt of er sprake is van een voormalig Metro en Tram-ambtenaar. Daarnaast is de ambtelijke formatie en bezetting zodanig van omvang (33 fte) dat het bij de afdeling HRM gelijk duidelijk is wanneer een voormalig ambtenaar zich aanbiedt om extern ingehuurd te worden.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Conform de afspraken hoeft Metro en Tram alleen de capacitaire vragen voor te leggen aan het vacatureloket in het geval van een generieke functie. Dit geldt ook voor het betrekken van de lead buyer Personeel bij het opstellen van de uitvraag. Van de vijf dossiers heeft één dossier betrekking op een generieke functie, een adviseur communicatie. De capacitaire vraag is niet voorgelegd aan het vacatureloket en ook is de lead buyer Personeel niet betrokken bij het opstellen van de uitvraag.

B4.2.5 Fase - contracteren

Fase	Gedragcode (24)	Protocol (5)
Contracteren	+	±

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Van belang is dat het contract de voorgeschreven elementen uit de gedragscode bevat,²²³ zonder dat het contract daarbij verwordt tot een arbeidsovereenkomst. Daarnaast dient het contract door beide partijen getekend te zijn. Is de contractwaarde meer dan €50.000 of is het uurtarief hoger dan €75 dan moet het contract worden getekend door de rve directeur of stadsdeelsecretaris.

Het protocol bevat drie aanvullende verplichtingen. Het contract moet voorzien zijn van een getekende geheimhoudingsverklaring, in sommige gevallen een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het contract moet zijn opgenomen in de contractendatabase van de lead buyer Personeel. De lead buyer stelt zich daarnaast op het standpunt dat voor elk nieuw contract een nieuwe geheimhoudingsverklaring moet worden getekend.

Het protocol schrijft voor dat een VOG slechts in sommige gevallen en afhankelijk van de te verrichten werkzaamheden hoeft te worden overlegd. Of dit zo is, bepaalt de opdrachtgevende manager. Het protocol geeft geen aanwijzing over de maximale ouderdom van de VOG. De lead buyer Personeel ging er tot mei 2016 vanuit dat de VOG maximaal drie maanden oud mag zijn, vanaf mei 2016 is termijn verlengd naar

²²³ Een contract bevat op grond van de gedragscode *externe inhuur* de volgende elementen: opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, eventuele geheimhouding, verantwoordelijkheden, borging van de kennis, contactpersoon.

één jaar. Wordt een nieuw contract na deze periode overeengekomen dan moet een nieuwe VOG worden verkregen. Wordt een contract verlengd dan hoeft geen nieuwe geheimhoudingsverklaring of VOG te worden verkregen, aldus de lead buyer Personeel. Opmerkelijk is dat het college minder zware eisen stelt aan externen dan aan eigen personeel. Voor elke aan te stellen ambtenaar is een VOG verplicht, terwijl deze VOG maximaal twee maanden oud mag zijn.²²⁴

Toelichtingen bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- De contracten van Metro en Tram bevatten afspraken omtrent uren, tarief, doorlooptijd, contactpersoon en geheimhouding. Er zijn geen afspraken gemaakt over de opdrachtformulering, aanpak, verantwoordelijkheden, evaluatiemomenten en borging van de kennis.
- 23 van de 24 contracten zijn door zowel opdrachtgever als door de opdrachtnemer getekend.
- Contracten zijn ondertekend door de directeur bij €50.000 of een uurtarief tussen de €75 en €150 per uur.
- Externe inhuur wordt jaarlijks verlengd aan de hand van een door beide partijen getekende wijzigingsopdrachtbrief met daarin onder meer de periode en tarief van de inhuur met een vermelding dat de overige bepalingen van de opdracht onverkort van kracht blijven. Deze verwijzing gaat soms terug tot contracten die voor 2009 zijn aangegaan. Bij dossier 10 ontbreekt het oorspronkelijke contract.
- Positief is dat wij regelmatig een geheimhoudingsverklaring in het dossier aantreffen terwijl dit volgens de gedragscode niet verplicht is.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Aan de eis dat het contract wordt ondertekend door de rve directeur wanneer de contractwaarde hoger is dan €50.000 is in alle gevallen voldaan.
- De inhuurcontracten zijn niet opgenomen in de contractendatabase van de lead buyer Personeel. Contracten worden vanaf 2010 geregistreerd in DECOS. Voor wat betreft de periode daarvoor is de registratie niet volledig doordat het ontbrak aan een gestructureerde aanpak, bij het digitaliseren fouten zijn gemaakt en doordat informatie van een aantal externen die voorheen bij de dienst Infra Vervoer en Verkeer werkzaamheden verrichtten niet in de documenten zijn meegekomen. Ook de registratie vanaf 2010 is niet geheel compleet, omdat voor externen die zijn ingehuurd via een verzamelcontract – veelal baliemedewerkers en juridisch personeel van een advocatenkantoor – geen contract wordt bijgehouden in DECOS. De CFO van Metro en Tram heeft in augustus 2015 aan de concernmanager Inkoop meegedeeld dat de wethouder Verkeer, Vervoer en Organisatie achter het besluit staat dat Metro en Tram geen inzicht hoeft te

²²⁴ Artikel 2.7 vereisten voor aanstelling NRG.A.

verschaffen over de externe inhuur aan concern Inkoop. Vanaf 2016 zou Metro en Tram wel alle contracten aan concern Inkoop gaan verstrekken.

- De Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) ontbreekt in de dossiers.²²⁵ Bij twee van de vijf dossiers is de geheimhoudingsverklaring toegevoegd.

B4.2.6 Fase - nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (5)
Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling	-	n.v.t.

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase *nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling* is het van belang dat de opdracht tussentijds en na afloop is geëvalueerd en dat de dossiervorming op orde is. Volgens de gedragscode maken de volgende documenten deel uit van het dossier: de eerste probleemformulering, motivering voor externe uitvoering, het pakket van eisen, de opdrachtformulering, indien van toepassing het OR-advies, de namen van bureaus die voor een offerte zijn uitgenodigd, de offerte die heeft geleid tot de adviesopdracht en namen van uitvoerder(s), rapportages en evaluatieresultaten.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- Een tussentijdse evaluatie of een evaluatie aan het einde van de opdracht maakt geen onderdeel uit van het dossier, ook niet bij een contractverlenging.
- Dossiervorming is beperkt, in alle dossiers ontbreekt een eerste probleemformulering, motivering voor externe uitvoering, OR-advies (indien noodzakelijk), rapportages en evaluatieresultaten. In enkele gevallen maakt het pakket van eisen (het functieprofiel), het opdrachtformulier (functieprofiel of opgenomen in de offerte), namen van bureaus die voor een offerte zijn uitgenodigd en/of de offerte die geleid heeft tot adviesopdracht deel uit van het inhuurdossier.

B4.2 Toezicht op naleving en borging van organisatiespecifieke afspraken

Metro en Tram is actief als het gaat om het borgen en bevorderen van de naleving van regels rondom externe inhuur. Metro en Tram heeft dit georganiseerd via procedures waarin de afdeling HRM een belangrijke rol speelt. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van onderzoeken om het proces rondom inhuur en de naleving van inhuur te verbeteren en de integriteit te bewaken en bevorderen.

²²⁵ Metro en Tram heeft in de feitelijke reactie op de nota van bevinding aangegeven dat de VOG zou zijn gearchiveerd in een individueel p-dossier. Metro en Tram heeft de VOG's niet aan de rekenkamer verstrekt ter onderbouwing van de reactie. Verder heeft Metro en Tram aangegeven dat er inmiddels (maart 2017) van elke externe een VOG is.

Maatregelen voorafgaand aan en tijdens het inhuren externen

Binnen de combinatie van de *bedrijfsplanprocedure* en de procedure *werving, selectie en indiensttreding externen* en overige procedures vervult de afdeling HRM een centrale rol. Medewerkers van de afdeling HRM denken onder meer mee over de functie-eisen, zetten de vacatures uit, beoordelen of de geoffreerde tarieven binnen de brandbreedte liggen, stellen de detacheringsovereenkomst op, bewaken dat overeenkomsten worden getekend, maken het personeelsdossier aan en archiveren documenten. Daarnaast bewaakt HRM dat de afspraken met AT Osborn worden nageleefd.²²⁶ Voor budgethouders is het van belang de gangbare inhuurprocedures te volgen en HRM daarbij in te schakelen. Samen met de controller ondertekent HRM het opdrachtbegeleidingsformulier (OBF HRM). Zonder deze accordering zal in de regel geen goedkeuring volgen van de directie voor het aangaan of uitbreiden van het contract (inclusief tariefstijging).

Bovendien zal de financiële administratie geen verplichting aanmaken in AFS als het hierboven vermelde niet is gebeurd. Het aanmaken van de verplichting wordt goedgekeurd door de budgethouder en is voorwaarde om facturen uit te kunnen betalen. Facturen worden goedgekeurd door de prestatieverklaarder, indien deze is voorzien van een prestatieverklaring. Dit is een overzicht van de door de externe verantwoorde uren in het tijdregistratiesysteem dat door de budgethouder is geaccordeerd. Ook daar speelt HRM een rol. HRM voert de tarieven in het tijdschrijfsysteem in en bepaalt wie de prestatieverklaring mag goedkeuren.

De financiële administratie bewaakt dat er niet meer uren (tot een maximum van 1.760 uur per jaar) of tegen een ander tarief worden uitbetaald dan is overeengekomen. Tevens bewaakt de financiële administratie dat alleen geaccordeerd overwerk en geaccordeerd meerwerk wordt uitbetaald.

Als onderdeel van het bedrijfsplannenproces rapporteert elk afdelingshoofd van Metro en Tram ieder kwartaal over de kosten, van onder meer de externe inhuur. Voor projecten worden deze kosten verantwoord ten opzichte van de raming einde project. In deze analyse worden de aangegane verplichtingen, verplichtingen die nog aan zullen worden gegaan, de uitputting van het budget en de wekelijks goed te keuren uren betrokken. De staven (financiën, control, facilitaire zaken, HRM, juridisch zaken, ICT, omgeving en reizigers, en communicatie) rapporteren eens per half jaar.

Daarnaast heeft het projectcommissariaat in de periode van 2014-2105 vier maal een rapportage ontvangen over externe inhuur.²²⁷ In de rapportages is aandacht voor de

²²⁶ In het onderzoeksjaar 2015 werd de directeur Metro ingehuurd bij AT Osborne. Met AT Osborne is overeengekomen de omvang van het aantal in te zetten medewerkers in 2015 niet uit te laten komen boven 13,7 fte. Om belangenverstrengeling te voorkomen werden contracten met AT Osborne behandeld door de plaatsvervangend directeur, in plaats van de directeur die afkomstig was van AT Osborne.

²²⁷ De eerste rapportage dateert van 23 mei 2014, de volgende rapportages dateren van 21 oktober 2014, 11 juni 2015 en 2 december 2015.

omvang van de externe inhuur en de 10 grootste leveranciers van externe inhuur, met als doel om vast te stellen of er geen bias is. Verder is in de rapportage ingegaan op de hoogste uitzonderingen in termen van maximale contractwaarde, maximale uur- en dagtarieven en het aantal uitzonderingen dat ter besluitvorming aan het college is voorgelegd. De bedragen die aan externe inhuur worden verantwoord in de rapportages zijn aanzienlijk hoger dan die worden opgegeven ten behoeve van de gemeentelijke P&C-cyclus. Zo bedragen de kosten van externe inhuur in de rapportage van 2 december 2015 € 37,7 miljoen, terwijl in het format voor de gemeentelijke jaarrekening 2015 € 482.331 is verantwoord. Het projectcommissariaat geeft aan deze vier rapportages te hebben besproken met de directie van Metro en Tram.

Onderzoeken

Ter verbetering van de organisatie laat Metro en Tram regelmatig onderzoeken uitvoeren.

De *Afdeling kwaliteit en organisatie* van Metro en Tram is verantwoordelijk voor het kwaliteitssysteem van Metro en Tram dat onder meer bestaat uit het actualiseren van procedures, het opstellen van het auditplan en het uitvoeren van audits. Tot en met 2014 had het auditplan een twee jaarlijkse onderzoeksscope, vanaf 2015 wordt dit jaarlijks bijgesteld. Het uitgangspunt van de auditfunctie is toetsing en verbetering. Bij deze audits is ook de inhuur als onderdeel van de procedure inkoop onderzocht. Zo is in de audit van begin 2015 geconstateerd dat de dossiervorming niet op orde is.²²⁸ Ook begin 2016 is een audit uitgevoerd²²⁹ waarin wordt geconstateerd dat er ten onrechte geen ontheffing van de algemeen directeur is verkregen bij het wijzigen van een functie van een externe zonder dat deze functie opnieuw werd uitgevraagd. Voor het vierde kwartaal 2016 staat een onderzoek gepland naar de uitvoering van het beleid van externe inhuur.

De interne *integriteitscommissie* bestaat uit zeven (externe) medewerkers van Metro en Tram²³⁰ en één medewerker van Bureau Integriteit.²³¹ De commissie onderzoekt integriteitsmeldingen – ook rond externe inhuur –, handelt deze af en stelt jaarlijks een jaarverslag hierover op.²³² In 2014 en 2015 zijn meldingen over vermeende belangenverstrengelingszaken en meldingen rondom vermeende onverenigbare functies en activiteiten door externen onderzocht. Zes van de twaalf meldingen

²²⁸ Een regelmatig terugkerende bevinding is dat door de afkomst en ouderdom van het dossier niet meer is na te gaan of destijds meervoudig onderhands is aanbesteed.

²²⁹ *Rapport interne audit Inkoop en Aanbesteding* (april 2016, p.10). In het audit rapport is ook ingegaan op de opvolging van de aanbeveling (nr 5) uit de audit 2014: *HRM dossiers: indien een medewerker binnen de organisatie wijzigt van functie of in geval van een aanvullende opdracht op een andere plek in de organisatie werkt dient ontheffing van het niet meervoudig uitoragen van de opdracht door de Algemeen Directeur te worden verkregen. Opvolging: Bij wijzigingen e.d. dient ontheffing aangevraagd bij de Algemeen Directeur. De HRM afdeling heeft deze aanbeveling doorgevoerd.*

²³⁰ waaronder vijf externen die werkzaamheden verrichten voor de rve Metro en Tram, één ambtenaar van de rve Metro en Tram en één ambtenaar van de rve Bureau Interim en Advies.

²³¹ De samenstelling en werkwijze zijn geregeld in het Reglement Commissie Integriteit Dienst Metro van april 2014.

²³² De integriteitsonderzoeken kunnen betrekking hebben op zowel externe ingehuurd als ambtenaren.

bleken ongegrond. Drie maal was sprake van belangenverstrengeling en drie maal van onverenigbare functies of activiteiten. De meldingen zijn afgedaan.²³³

Vanaf oktober 2014 heeft het *projectcommissariaat* zich drie maal door Metro en Tram schriftelijk laten informeren over externe inhuur.²³⁴ Het projectcommissariaat is in september 2009 ingesteld door het college. Het bestaat uit vijf externe leden die worden benoemd door het college,²³⁵ die tot taak hebben om zowel de directie Metro en Tram als de wethouder op onafhankelijke wijze te adviseren. Het onderwerp externe inhuur is niet belegd bij één enkel lid van het projectcommissariaat, maar heeft de gezamenlijke aandacht van alle leden.

Tot slot zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd waarin ook de externe inhuur van Metro en Tram is onderzocht:

- Deloitte (augustus 2013) constateert dat de verhouding ambtenaren-externe inhuur een ander profiel heeft dan de gedragscode vraagt, maar dat Metro sterk afhankelijk is van de inbreng van de externe inhuur, omdat de deskundigheid niet voorhanden is binnen de gemeentelijke organisatie. Deloitte meldt dat de directie van Metro zich van de uitdaging bewust is om de inhuur te verminderen.
- ACAM (februari 2014) constateert in een vergelijkend onderzoek met andere organisatieonderdelen dat Metro een status aparte heeft als het gaat om het verantwoorden van de kosten van externe inhuur in de 8-maandsrapportage. Vanwege afspraken met DMC wordt van de € 5 miljoen geboekte kosten als externe inhuur slechts € 0,239 miljoen gerapporteerd.
- Bureau Integriteit (april 2014) constateert dat werkprocessen inherent kwetsbaar zijn voor belangenverstrengeling en andere integriteitsschendingen omdat er veel externen werkzaam zijn bij Metro en Tram.²³⁶ Bureau Integriteit beveelt aan om het integriteitsbewustzijn bij leidinggevenden en medewerkers te versterken en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan gewenste omgangsvormen in contacten met derden en het omgaan met zakelijke privébelangen bij de inhuur van personeel.
- PWC (februari 2015) constateert dat het systeem rond inhuur personeel op orde is en dat medewerkers ermee bekend zijn. Bovendien volgt de afdeling HRM het proces rondom externe inhuur strak en spreekt medewerkers aan wanneer hun gedrag afwijkt van de gewenste procedures. Toch kan men in de praktijk relatief gemakkelijk van het proces afwijken, bijvoorbeeld in de gevallen dat iemand snel

²³³ De meldingen zijn als volgt afgedaan: twee schriftelijke waarschuwingen door de Algemeen Directeur, één schriftelijke waarschuwing door de contract manager, één opname van een Chinese Wall in een contract, eenmaal heeft Metro en Tram aanbevelingen uit rapport van bureau integriteit overgenomen en daaraan vervolg gegeven via een civiele procedure en eenmaal heeft de voorzitter schriftelijk informatie verstrekt en daarmee naar eigen zeggen echte incidenten voorkomen.

²³⁴ Dit na een advies van Deloitte (2013) waarin zij een aantal kwetsbaarheden (op het gebied van governance) rondom externe inhuur en de inhuur van de directeur constateert.

²³⁵ College van B en W, flap Instellingsbesluit en reglement van het Projectcommissariaat.pdf voor de vergadering van 8 september 2009.

²³⁶ Bureau Integriteit, Quickscan nulmeting integriteitsrisico's Dienst Metro 16 april 2014.

moet beginnen of wanneer er iemand is die perfect past in het functieprofiel. Het voorbeeldgedrag in de organisatie en met name vanuit de top op dit gebied biedt ruimte voor verbetering. Ook wordt geconstateerd dat de tijdelijkheid van de externe inhuur een rekbaar begrip lijkt, met als gevolg dat 19% van alle inhuur al meer dan 5 jaar werkzaam is bij Metro en Tram. Tot slot wordt gemeld dat de inhuur van medewerkers van dezelfde organisatie een heet hangijzer is binnen Metro en Tram.²³⁷

- ACAM (februari 2015)²³⁸ concludeert dat Metro en Tram een gedegen integriteitsaanpak kent, maar dat hieraan nog praktische handen en voeten moeten worden gegeven. Metro en Tram zelf onderschrijft dat er veel met externen wordt gewerkt, waarbij belangenverstrengeling een punt van aandacht is. Metro en Tram merkt daarbij op dat hier maatregelen voor zijn getroffen door het vaststellen van een kadernota ter voorkoming van belangenverstrengeling en een Individueel BeschermingsPlan.

²³⁷ In februari 2015 heeft het management gereageerd op deze constatering en aangegeven dat Metro al in 2014 strakker heeft gestuurd op meervoudige uitvragen. Bovendien wordt dit ook al in de jaarlijks terugkerende audit "inkoop en aanbestedingen" gecontroleerd. De directie zal de verplichting van het aanvragen van 3 offertes strikt navolgen. De controller zal daarom niet alleen laten sturen op de aanwezigheid van budget, maar ook op de verplichting van het opvragen van 3 offertes. De directie zal met leidinggevend en controllers de eindrapportage bespreken om de gewenste werkwijze (nogmaals) te benadrukken.

²³⁸ ACAM, *Integriteit heeft de aandacht. Regie en een eenduidige werkwijze ontbreekt* Onderzoek naar de decentrale invulling en uitvoering van het integriteitsbeleid Amsterdam, 13 februari 2015.

Bijlage 5 – Nieuw-West

In 2010 zijn de stadsdelen Geuzenveld/Slotermeer, Slotervaart en Osdorp samengevoegd tot het stadsdeel Nieuw-West. In 2015 is een deel van Westpoort toegevoegd aan het stadsdeel, tevens werd het stadsdeel omgevormd tot een bestuurscommissie met andere en minder vergaande bevoegdheden.

De activiteiten van Nieuw-West hebben zowel het karakter van beheers- en onderhoudstaken, waaronder het beheren van straten en pleinen, groen en parken, inzamelen van huishoudelijk afval en welzijnswerk in de buurt. Daarnaast verricht het stadsdeel projectmatige taken, waaronder de realisatie van de wijk Noorderhof Zuid.

Nieuw-West heeft na diverse reorganisaties de eerste helft van 2015 benut om zicht en grip te krijgen op de externe inhuur. Een registratie van de in 2015 ingehuurd externen ontbreekt, maar onze voorzichtige schatting is dat in 2015 circa 119 externen werden ingehuurd,²³⁹ waarvan 31 externen begin 2016 nog steeds werkzaam waren voor Nieuw-West.²⁴⁰

Achtergrond externe inhuur

De samenvoeging van stadsdelen, de vorming van bestuurscommissies en het instellen van een lead buyers model ging gepaard met reorganisaties, benoeming van nieuwe medewerkers, verlies aan kennis en verlies van het inhuurarchief. Begin 2015 was er geen zicht op de beschikbare personele capaciteit, was er onduidelijkheid over de invulling van de personele bezetting, waren nog niet alle nieuwe medewerkers benoemd en was er onzekerheid over het beschikbare budget.²⁴¹ Vanuit het nieuwe bestuur werd een groot aantal vragen aan het ambtelijk apparaat gesteld die met spoed beantwoord moesten worden. De oplossing hiervoor en continueren van taken van het stadsdeel werd ten dele gezocht in het inhuren van externen. Begin 2015 was binnen het stadsdeel de beleving dat er geen grip was op externe inhuur. Medewerkers hadden jarenlang zelfstandig externen ingehuurd wanneer zij dit nodig achtten. Bovendien werd de stadsdeelsecretaris op een informele wijze geïnformeerd over (voorgenomen) inhuur.

²³⁹ Deze schatting is gebaseerd op het overzicht dat onderdeel uitmaakt van de MARAP stadsdeel Nieuw-West januari tot en met april 2015 en het op 2-3-2017 door Nieuw-West aangeleverde overzicht (170302 Bijlage 2b Kopie van Externe inhuur Stadsdeel Nieuw West 020715). Hieruit blijkt dat het stadsdeel begin 2015 circa 90 externen inhuurde (exclusief uitzendkrachten). Uit het overzicht stadsdeel Nieuw-West Externe inhuur rapportage 25-10-2016 valt af te leiden dat het stadsdeel in 2015 29 uitzendkrachten inhuurde.

²⁴⁰ Waarvan 2 externen en 29 uitzendkrachten.

²⁴¹ Het budget is gedurende 2015 vijf maal aangepast. In januari 2015 bedroeg het saldo van baten en lasten € 77,3 miljoen. In augustus was dit opgelopen naar € 101,6 miljoen.

Halverwege 2015 is het stadsdeel gestart met het in kaart brengen van de externe inhuur en het verplicht stellen van een eigen procedure *externe inhuur* met als doel externe inhuur beheersbaar te maken.

B5.1 Organisatiespecifieke afspraken om regels uit gedragscode en protocol te borgen

Voor Nieuw-West geldt dat de gedragscode *externe inhuur* (1 januari 2013) en het protocol *externe inhuur* (1 juni 2015) op hen van toepassing was in 2015.

Hierna gaan wij in op de vraag of dit ook betekent dat beide sets aan regels ook bekend zijn bij degene die inhuren. Bij het interpreteren van het antwoord op deze vraag moet in gedachten worden gehouden dat wij deze vraag medio 2016 tijdens interviews hebben gesteld. Dit kan dus betekenen dat de geïnterviewde in 2016 wel bekend is met deze regels, maar dat in 2015 niet was. Ook gaan wij in op de vraag welke aanvullende organisatiespecifieke afspraken binnen Nieuw-West zijn gemaakt ten behoeve van de inhuur van externen. Daarbij hebben wij ook getoetst of deze in lijn zijn met de gedragscode en het protocol en bevorderen dat beide worden nageleefd.

B.5.1.1 Bekendheid met gedragscode en protocol

Veel geïnterviewden geven aan op hoofdlijnen bekend te zijn met de gedragscode en het protocol, waaronder de verplichting om in te huren via de site Externe Inhuur. Een enkele geïnterviewde geeft aan niet bekend te zijn met de gedragscode. De bekendheid met de verplichtingen die voortkomen uit het protocol vinden wij begrijpelijk, omdat deze verplichtingen ook zijn benoemd in de interne procedure *externe inhuur* (zie hierna). De mate waarin medewerkers veronderstellen bekend te zijn met de gedragscode verbaast ons in positieve zin. Juist omdat de gedragscode (versie 2013) niet vindbaar is op intranet en ook niet op een andere wijze onder de aandacht is gebracht van medewerkers.

B.5.1.2. Organisatiespecifieke afspraken versus gedragscode en protocol

Voor geheel 2015 geldt dat een manager rechtstreeks via de raamovereenkomst voor de reiniging van de openbare ruimte (inclusief afvalinzameling) een externe kon inhuren. Voor de inhuur van andere uitzendkrachten (tot en met schaal 9) moeten de drie partijen van de raamovereenkomsten worden benaderd.

Voor de overige inhuur (vanaf schaal 10) van Nieuw-West kunnen twee perioden worden onderscheiden. De periode waarin de aanvraag via de gemeentelijke regietafel verliep (tot juli 2015²⁴²) en de periode daarna, waarbij de aanvraag tot inhuur voorzien moest zijn van een advies van het verwervingssteam van stadsdeel

²⁴² Nieuw-West loopt hierdoor vooruit op de besluitvorming van het GMT, waarbij de regietafel en de besluitvormingsrol van het GMT inzake het wel of niet inhuren per 1 november 2015 werd opgeheven.

Nieuw-West. Gedurende heel 2015 waren de managers verantwoordelijk voor het inhuren overeenkomstig de gemeentelijke regels en was de gemeentesecretaris verantwoordelijk voor het goedkeuren van de aanvraag van inhuur.

Het stadsdeel beschikt niet over een procedure voor het inhuren via de *regietafel*. Uit interviews bleek dat de individuele manager zijn aanvraag tot externe inhuur richtte tot de stadsdeelsecretaris. Na goedkeuring van deze aanvraag werd deze aanvraag doorgezet naar de regietafel. De regietafel beoordeelde wekelijks (op maandag) de aanvragen en adviseerde daar vervolgens het GMT over. Het GMT nam over de inhuur op woensdag een besluit. Per 1 november 2015 is de regietafel en de besluitvormingsrol van het GMT inzake het wel of niet inhuren opgeheven en is deze bevoegdheid weer komen te liggen bij de rve-directeuren en de stadsdeelsecretarissen.²⁴³

De interne procedure *externe inhuur* is als pilot in werking getreden op 7 juli 2015.²⁴⁴ Met de procedure wil het MT de grip op externe inhuur verstevigen waardoor conform de richtlijnen van de centrale stad bewuster wordt ingehuurd en daarmee de kosten op externe inhuur worden verlaagd. Gelijktijdig besloot het MT dat onderhandse inhuur niet meer mogelijk is.²⁴⁵ Kern van de procedure is dat de aanvrager een formulier invult en het verwervingsteam²⁴⁶ daarover een advies uitbrengt aan de stadsdeelsecretaris. Bij een positief besluit van de stadsdeelsecretaris kan de inhuur via lead buyer Personeel worden afgerond.

In augustus 2015 is de interne procedure *externe inhuur* definitief vastgesteld. In de procedure wordt uiteengezet wat externe inhuur is en wanneer er sprake is van opdrachtverstrekking (=uitbesteding). Vervolgens is aangegeven dat eerst binnen stadsdeel Nieuw-West, vervolgens bij andere stadsdelen, rve's, bij AGA, PMB en de klussenbank moet worden onderzocht of er capaciteit is. Daarna wordt ingegaan op de voorwaarden voor externe inhuur, deze zijn ontleend aan het protocol externe inhuur.²⁴⁷ Ook is de werkwijze uiteengezet. De afdelingsmanager stelt in samenspraak met de P&O adviseur (voldoende formatie, werk structureel/tijdelijk) en financieel adviseur (budgettaire ruimte) de aanvraag op. Daarbij moet duidelijk gemotiveerd worden waarom er ingehuurd moet worden. Deze aanvraag moet worden voorgelegd aan het verwervingsteam, deze adviseert de stadsdeelsecretaris. Bij akkoord van de stadsdeelsecretaris kan de vacature worden ingediend bij lead buyer Personeel. Lead buyer Personeel toetst of er interne capaciteit voorhanden is en plaatst anders de vacature op de site Externe Inhuur. Wanneer een externe medewerker start nadat voorgenoemde procedure is doorlopen, zal de

²⁴³ GMT, *Afronding regietafel/GMT-goedkeuring en aangepaste Voorfase Vacaturevervulling*, 16 september 2015.

²⁴⁴ MT-vergadering, *Procedure externe inhuur*.

²⁴⁵ Besluitlijst directieteamoverleg, 7 juli 2015 onderdeel 4. inhuur.

²⁴⁶ Het verwervingsteam bestaat uit de strategisch P&O adviseur, een medewerker van de rve financiën, een financieel adviseur en de regiefunctionaris met kennis van de formatie binnen het stadsdeel.

²⁴⁷ Het betreffen hier afspraken over de maximale termijn van inhuur en verlening, het maximale uur- en dagtarief, de contractwaarde en autorisatie inhuur.

administratieve afhandeling en registratie centraal plaatsvinden via een nieuw Amsterdams registratiesysteem.

Ter ondersteuning van de procedure zijn twee formulieren van belang:

- Voor het aanvragen van externe inhuur via het verwervingsteam is een *standaardformulier* beschikbaar. Daarin wordt de volgende informatie gevraagd: naam aanvrager, afdeling, manager, functie, generiek, contracturen, periode, doel functie, schaal, formatie, geschat uurtarief en het budget. Daarnaast wordt gevraagd naar de reden en de noodzaak van de inhuur, de mogelijkheden van doorontwikkeling en de werkzaamheden binnen het stadsdeel.
- Heeft de stadsdeelsecretaris de aanvraag goedgekeurd dan zet de aanvrager zijn aanvraag voort bij lead buyer Personeel en vult het *intakeformulier externe inhuur* in.

Conformiteit gedragscode en protocol

Een procedure rondom de regietafel ontbreekt binnen het stadsdeel. Daarom heeft onderstaande analyse over het bevorderen van en het werken met organisatiespecifieke afspraken overeenkomstig de regels uit gedragscode en de regels uit het protocol, alleen betrekking op de organisatiespecifieke afspraken die vanaf juli 2015 van kracht zijn.

Op basis van de organisatiespecifieke afspraken zou Nieuw-West op de volgende punten in lijn met de gedragscode en het protocol kunnen werken:

- Aanvragen tot inhuur worden getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur.
- De inzet van externe deskundigheid is beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd.
- Duur van inhuur is maximaal 6 maanden, met de mogelijkheid van éénmalige verlenging met maximaal 6 maanden.
- Tarief maximaal €125,00 per uur en maximaal €1.125,00 per dag. Overschrijding kan alleen met toestemming van het college.
- Inhuur met een contractwaarde van meer dan €50.000,00 euro kan alleen aangegaan worden door de stadsdeelsecretaris.
- Totale contractwaarde is gekoppeld aan grensbedrag openbare aanbesteding in 2015 (€178.000) in verband met de wet Normering Topinkomens.
- De vraag of binnen de gemeente Amsterdam capaciteit beschikbaar is moet worden onderzocht.
- Externe inhuur vindt plaats via het vacatureloket en de site Externe Inhuur, maar dit geldt niet voor inhuur van uitzendkrachten voor reiniging van de openbare ruimte. Managers huren rechtstreeks in, zonder een minicompetitie en buiten het vacatureloket om.
- De beslissingsbevoegdheid tot inhuur van beleidsgevoelige inhuur met een contractwaarde vanaf €50.000 én inhuur met een uurtarief van €75 ligt bij de directeur.

De volgende punten uit de gedragscode en het protocol zijn niet structureel geregeld in procedures of in de formulieren:

- Verkenning en aanpak van probleem en afweging van nut en noodzaak.
- Inhuur vooraf ter goedkeuring voorleggen via de vakwethouder aan het college wanneer de te verwachten inhuur op contractbasis boven de WNT-norm (€178.000) uitkomt of wanneer er meermaals of langer dan zes maanden moet worden verlengd.
- Voorkomen dat voormalig gemeentepersoneel gedurende twee jaar na de ontslagdatum wordt ingehuurd.
- Wie het contract opstelt en welke onderwerpen daarin moeten worden geregeld, zoals: opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, eventuele geheimhouding, verantwoordelijkheden, borging van de kennis en een contactpersoon.
- Geheimhoudingsverklaring.
- Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) indien deze nodig is voor de te verrichten werkzaamheden.
- (Tussentijdse) evaluatie van de opdracht.
- Dossiervorming.
- Contractregistratie in het geval de inhuur niet via het vacatureloket loopt.

B.5.1.3 Aandacht voor effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen

De effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen zoals beschreven in 2.4 maken geen onderdeel uit van de organisatiespecifieke afspraken.

Wel is eind 2015 op intranet een nieuwsbericht geplaatst waarin wordt aangekondigd dat het nieuwe protocol *externe inhuur* van kracht is en wordt verwezen naar het te behalen effect – op een effectieve en efficiënte manier inzetten van eigen medewerkers – en het beoogde beleidsdoel – het zo veel mogelijk beperken van externe inhuur. Tevens heeft het managementteam eind 2015 mondeling aan de managers laten weten de externe inhuur binnen het stadsdeel te willen terugdringen tot maximaal (circa) 30 externen (exclusief inhuur reiniging openbare ruimte, inclusief afvalinzameling).

B5.2 Naleving gedragscode en het protocol bij inhuur externen

In het tweede half jaar van 2015 is ongeveer de helft van de regels uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur* geborgd in de organisatiespecifieke afspraken.

De vraag is wat dit betekent voor het naleven van de gedragscode en het protocol wanneer er daadwerkelijk wordt ingehuurd. Wij onderkennen vijf fasen bij het inhuurproces, te weten: 1. aanleiding, 2. voorbereiden en specificeren, 3. selecteren, 4. contracteren en 5. nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling (zie uitgebreid bijlage 11).

Het dossieronderzoek bevestigt dat stadsdeel Nieuw-West in 2015 geen gebruik heeft gemaakt van de diensten van de lead buyer Personeel. De dossiervorming is gebrekkig en de hoeveelheid en kwaliteit van de dossierstukken wisselen per manager. Figuur B5.1 laat zien dat stadsdeel Nieuw-West in 2015 grotendeels de regels uit de gedragscode en het protocol niet heeft nageleefd.

Figuur B5.1 - Samenvattend overzicht bevindingen Nieuw-West

Fase	Gedragscode (20)	Protocol (7)
Aanleiding	--	--
Vorbereiding / specificeren	-	--
Selecteren	-	-
Contracteren	-	±
Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling	--	n.v.t.

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Hoe laat bovenstaande tabel zich lezen? Wij hebben 20 inhuurdossiers op basis van de gedragscode onderzocht. Op zeven van deze dossiers is ook het protocol *externe inhuur* van toepassing omdat daarin wijzigingen hebben plaatsgevonden na 1 juni 2015. Nieuw-West scoort voor zowel de naleving van de regels uit de gedragscode als de naleving van het protocol voor de fase aanleiding een '- -'. Hetgeen betekent dat deze regels niet zijn nageleefd. De '- 'bij de fase *contracteren* betekent dat bij het contracteren maar een beperkt deel van de regels uit de gedragscode is nageleefd. In de paragrafen hierna lichten wij deze bevindingen toe. Maar eerst gaan wij in op de vraag of de regels wel duidelijk zijn, vanuit de veronderstelling dat duidelijke regels beter kunnen worden nageleefd dan onduidelijke regels.²⁴⁸

B5.2.1 Onduidelijke regels zorgen voor verschillen in de uitvoering

De kans dat regels worden nageleefd neemt toe naarmate regels duidelijker zijn. Van belang daarbij is dat voor degenen die de regels uitvoeren duidelijk is welke regel van toepassing is (en welke niet). Bovendien is het van belang dat regels zo zijn geformuleerd dat ze eenvoudig te begrijpen zijn.²⁴⁹ Regels met *open normen*²⁵⁰ zijn minder eenvoudig te begrijpen omdat deze verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Dit kan verschillen in de uitvoering met zich mee brengen.

Bevindingen

In de gedragscode zijn acht categorieën van externe inhuur onderscheiden. Deze categorieën zijn vertaald naar acht verschillende grootboekrekeningen binnen het rekeningschema van AFS. Binnen Nieuw-West bestaat onbekendheid met de aard van deze categorieën en rekeningen en daarmee de vraag wanneer welke kosten op welke

²⁴⁸ Zie Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

²⁴⁹ Zie Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

²⁵⁰ Een norm die inhoudelijk open is en onder verschillende omstandigheden nader ingevuld moet worden.

grootboekrekening moeten worden verantwoord. Vanwege de veranderende verhouding tussen centrale stad en stadsdelen, zijn stadsdelen meer uitvoerend en veel minder beleidsvormend geworden.²⁵¹ Nieuw-West heeft daarom voor een praktische aanpak gekozen en 99% van de kosten van externe inhuur verantwoord op de categorie *Inhuur personeel*. Ook in die gevallen dat het stadsdeel expertise nodig had voor de vorming en de uitvoering van het beleid in het stadsdeel. In de praktijk geeft daarom de financiële administratie geen reële weergave van de soorten inhuur.

B5.2.2 Fase - aanleiding

Fase	Gedragscode (20)	Protocol (7)
Aanleiding	--	--

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Op grond van de gedragscode bestaat voor heel 2015 de verplichting om het probleem dat ten grondslag ligt aan de inhuurvraag en de voorgenomen aanpak te verkennen. Tevens bestaat de verplichting om na te gaan of de expertise mogelijk binnen de gemeente aanwezig is. Daarnaast wordt het van belang geacht dat nut en noodzaak van de inhuur worden afgewogen en dat de inzet wordt beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd. Voor de inhuur of verlenging vanaf 1 juni 2015 geldt bovendien op grond van het protocol de aanvullende eis dat de manager de argumentatie voor de aanleiding van de inhuur registreert in termen van ziekte- of zwangerschapsvervanging, piekopvang, of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise. Ook dient de motivatie - waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering - te worden vastgelegd.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- Het probleem dat ten grondslag ligt aan de inhuur wordt niet verkend en maakt geen onderdeel uit van de afweging om al dan niet in te huren.
- Slechts bij één dossier is de inzet beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd. Dit geldt ook voor de motivatie waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.
- De afweging over nut en noodzaak ontbreekt.
- De toetsing of de expertise binnengemeentelijk aanwezig is, blijft achterwege.

²⁵¹ Verordening op de Bestuurscommissies. Bijlage 2 TAKENLIJST BESTUURSCOMMISSIES Versie april 2016, p 2: *De bestuurscommissies kunnen in aanvulling op een stedelijk kader zelf beleid vaststellen voor zover dat beleid betrekking heeft op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de aan hen opgedragen taken en bevoegdheden. Als in het stedelijk kader uitputtend is vastgelegd hoe de bestuurscommissies het beleid dienen uit te voeren, dan bestaat deze beleidsvrijheid niet.*

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- De argumentatie van de aanleiding van de inhuur wordt niet vastgelegd.
- Dossiers zijn incompleet, waardoor onzeker is of de inhuur of de verlenging overeen is gekomen na de inwerkingtreding van het protocol *externe inhuur* (1 juni 2015). Voor zeven dossiers is dit wel duidelijk.
- Eén dossier bevat een motivatie waarom het contract verlengd moet worden.
- Een positieve ontwikkeling is dat het MT in januari 2016 heeft besloten over de voortzetting c.q. beëindiging van de inzet van de externe medewerkers. In zes van de onderzochte dossiers is dit besluit beargumenteerd.

B5.2.3 Fase - voorbereiding en specificeren

Fase	Gedragcode (20)	Protocol (7)
Voorbereiding / specificeren	-	--

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase van het *voorbereiden en specificeren* is het van belang dat bij de aanvraag het pakket van eisen is bepaald, de opdrachtomschrijving duidelijk is, aandacht is voor kennisoverdracht en dat is vastgesteld of er gebruik kan worden gemaakt van een raamovereenkomst. Bovendien moeten maatregelen zijn getroffen die gericht zijn op een juiste tariefstelling en dat het uiteindelijke contract alleen zal worden getekend door de functionaris met de juiste beslissingsbevoegdheid, veelal de rve-directeur of stadsdeelsecretaris. Bovendien geldt voor nieuwe contracten of verlengingen die boven een drempelwaarde uitkomen, dat deze vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college moeten worden voorgelegd. Tot 1 juni 2015 zijn deze drempelwaarden; een uurtarief van meer dan €150, een dagtarief van meer dan €1.200 of een contractwaarde van meer dan €200.000. Vanaf 1 juni, met de inwerkingtreding van het protocol, lijken deze drempelwaarden aangescherpt te zijn naar €125 per uur, €1.125 per dag of een contractwaarde van maximaal €178.000 per jaar (zie 2.4). Aanvullend moet een contract aan het college worden voorgelegd indien de contractperiode van een jaar (initiële periode van 6 maanden en een verlenging van 6 maanden) overschrijdt. Dit geldt ook als het een inhuurcontract betreft van meer dan 36 uur per werkweek.

Voor het gehele jaar geldt dat de aanvragen tot inhuur zijn getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur en/of een inkoopadviseur. Vanaf 1 juni 2015 is daaraan toegevoegd dat de capacitaire vraag eerst aan het vacatureloket van de lead buyer Personeel wordt voorgelegd en dat de manager en de lead buyer samen de uitvraag hebben opgesteld.

Juist in deze voorbereidende fase is het al van belang om alert te zijn op het risico van (de schijn van) belangenverstremgeling (zie 2.3.1). Doet dit risico zich voor dan dient het organisatieonderdeel samen met de externe een belangenbeschermingsplan op te stellen.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- Eén dossier bevat een heldere opdrachtomschrijving en een pakket van eisen welke is opgenomen in een door Nieuw-West getekende offerte van de opdrachtnemer. In de overige dossiers ontbreekt een opdrachtomschrijving. Wel wordt in een enkel geval de functienaam genoemd.
- Hoewel volgens de procedure van Nieuw-West in de tweede helft van 2015 zou moeten worden gestuurd op het tarief hebben wij daarvan geen onderbouwing in de dossiers aangetroffen. Zichtbare maatregelen gericht op een juiste tariefstelling en toetsing door P&O en/of inkoopadviseur ontbreken.
- In het raamcontract met Olympia uit 2014 is geen aandacht voor kennisoverdracht.
- In 2015 was er geen oog voor kennisoverdracht bij het voorbereiden van de opdracht. Het MT van Nieuw-West stelt in januari 2016 dat er binnen de periode van inhuur gezorgd moet worden voor een verplichte kennisoverdracht. Hoe en op welk tijdstip dit geregeld moet worden is niet aangegeven.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Zeven contracten zijn na 1 juni 2015 verlengd. Vijf van deze verlengingen zijn voorgelegd aan het college. Twee verlengingen zijn niet voorgelegd. Voor die verlengingen was het intern advies om het contract per 1 januari 2016 te beëindigen en opnieuw uit te vragen via het Amsterdamse protocol. Uit het dossier bleek niet dat het contract tijdig is beëindigd.
- Eén verlenging is in oktober voorgelegd aan het verwervingssteam van stadsdeel Nieuw-West en is opgesteld door de manager en getoetst door P&O van Nieuw-West.
- Uit de dossiers blijkt niet dat een capacitaire vraag eerst aan lead buyer Personeel wordt voorgelegd alvorens het besluit wordt genomen om extern in te huren. Deze bevinding ligt in de lijn der verwachtingen omdat in 2015 slechts één vacature via lead buyer Personeel is uitgezet.

Overige bevinding:

- Een belangenbeschermingsplan is niet opgesteld als het risico van (de schijn van) belangenverstrengelingen zich kon voordoen. Er zijn nog geen plannen om in de toekomst een beschermingsplan op te stellen wanneer de situatie zich voor zou doen.

B5.2.4 Fase - selecteren

Fase	Gedragscode (20)	Protocol (7)
Selecteren	-	-

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase van het *selecteren* is het van belang dat de inhuur of via de raamovereenkomsten verloopt of via de site Externe Inhuur. Daarnaast geldt de voorwaarde dat voormalig personeel gedurende twee jaar na ontslagdatum uitgesloten is van externe inhuur, indien deze oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst.

Uit het protocol volgt nog een functiescheiding tussen de lead buyer Personeel en de aanvrager van externe inhuur. De lead buyer Personeel verricht de voorselectie en de opdrachtgever selecteert de kandidaat.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- Daar waar mogelijk wordt ingehuurd via een raamcontract.
- Andere inhuur verloopt nauwelijks via de lead buyer Personeel. In 2015 is slechts één maal gebruik gemaakt van de site Externe Inhuur. Omdat Nieuw-West te weinig gebruik heeft gemaakt van de site Externe Inhuur is het stadsdeel een malus opgelegd over de jaren 2015 (€397.143) en 2016 (€503.145).²⁵²
- Of voormalig personeel wordt ingehuurd, wordt niet getoetst.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- De lead buyer Personeel is niet betrokken bij de voorselectie. Van de 7 inhuurdossiers waarop het protocol van toepassing is, is bij 2 dossiers duidelijk dat de manager de selectie heeft gemaakt.

B5.2.5 Fase - contracteren

Fase	Gedragscode (20)	Protocol (7)
Contracteren	-	±

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Van belang is dat het contract de voorgeschreven elementen uit de gedragscode bevat,²⁵³ zonder dat het contract daarbij verwordt tot een arbeidsovereenkomst. Daarnaast dient het contract door beide partijen getekend te zijn. Is de contractwaarde meer dan €50.000 of is het uurtarief hoger dan €75 dan moet het contract worden getekend door de rve-directeur of stadsdeelsecretaris.

Het protocol bevat drie aanvullende verplichtingen. Het contract moet voorzien zijn van een getekende geheimhoudingsverklaring, in sommige gevallen een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het contract moet zijn opgenomen in de

²⁵² Overzichten inkoop en ontvlechting Nieuw-West.

²⁵³ Een contract bevat op grond van de gedragscode *externe inhuur* de volgende elementen: opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, eventuele geheimhouding, verantwoordelijkheden, borging van de kennis, contactpersoon.

contractendatabase van de lead buyer Personeel. Deze lead buyer stelt zich daarnaast op het standpunt dat voor elk nieuw contract een nieuwe geheimhoudingsverklaring moet worden getekend.

Het protocol schrijft voor dat een VOG slechts in sommige gevallen en afhankelijk van de te verrichten werkzaamheden hoeft te worden overlegd. Of dit zo is, bepaalt de opdrachtgevende manager. Het protocol geeft geen aanwijzing over de maximale ouderdom van de VOG. De lead buyer Personeel gaat er vanuit dat de VOG maximaal drie maanden oud mag zijn. Wordt een nieuw contract na deze periode overeengekomen dan moet een nieuwe VOG worden verkregen. Wordt een contract verlengd dan hoeft geen nieuwe geheimhoudingsverklaring of VOG te worden verkregen, aldus de lead buyer Personeel. Opmerkelijk is dat het college minder zware eisen stelt aan externen dan aan eigen personeel. Voor elke aan te stellen ambtenaar is een VOG verplicht, terwijl deze VOG maximaal twee maanden oud mag zijn.²⁵⁴

Toelichtingen bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- Bij Nieuw-West zijn acht van de twintig contracten via het raamcontract afgesloten. In het raamcontract is geen aandacht voor borging van kennis, evaluatiemomenten en verantwoordelijkheden.
- Van de overige 12 contracten waren 4 contracten niet aanwezig om te beoordelen. Het beeld dat de wat oudere contracten ontbreken bij Nieuw-West wordt ook bevestigd in een eigen onderzoek van het stadsdeel, waaruit blijkt dat 30% van de contracten ontbreekt.²⁵⁵
- Onze indruk over de contracten die wij wel hebben kunnen onderzoeken is wisselend. In één contract is (deels) aandacht voor opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, verantwoordelijkheden en contactpersonen. De andere zeven contracten zijn vrij summier. In drie inhuurdossiers troffen wij alleen een offerte aan en in twee andere inhuurdossiers alleen de contractverlenging. In één dossier was alleen een opdrachtbevestiging opgenomen.
- Met uitzondering van één contract zijn alle andere onderzochte contracten opgesteld door de leveranciers. De geïnterviewden geven aan geen gebruik te maken van standaard contracten van lead buyer Personeel, maar maken veelal gebruik van het contract dat de aanbieder opstelt.
- De contracten zijn in geen enkel dossier ondertekend door de stadsdeelsecretaris, terwijl enkele contracten een contractwaarde van boven de €50.000 of een uurtarief hoger dan €75 hebben.

²⁵⁴ Artikel 2.7 vereisten voor aanstelling NRG.A.

²⁵⁵ Kopie van lijst met checklist contracten inclusief advies. Verstuurd per 1 december 2015 aan Concern Inkoop.

- In drie inhuurdossiers hebben een budgethouder van het stadsdeel en de contractpartij het contract ondertekend.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Drie van de zeven dossiers bevatten een geheimhoudingsverklaring.
- Twee van de zeven dossiers bevatten de VOG.
- De inhuurcontracten zijn niet opgenomen in de contractendatabase van lead buyer Personeel.²⁵⁶ Het is de taak van de manager om het contract te bewaren en naar de lead buyer Personeel te versturen. Deze verantwoordelijkheid wordt niet waargemaakt. Uit een interne inventarisatie (december 2015) blijkt dat het stadsdeel niet beschikt over 30% van de lopende contracten.²⁵⁷

B5.2.6 Fase – nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling

Fase	Gedragscode (20)	Protocol (7)
Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling	-	n.v.t.

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase *nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling* is het van belang dat de opdracht tussentijds en na afloop is geëvalueerd en dat de dossiervorming op orde is. Volgens de gedragscode maken de volgende documenten onderdeel uit van het dossier: de eerste probleemformulering, motivering voor externe uitvoering, het pakket van eisen, de opdrachtformulering, indien van toepassing het OR advies (indien van toepassing), de namen van bureaus die voor een offerte zijn uitgenodigd, de offerte die heeft geleid tot de opdracht, de namen van uitvoerder(s), rapportages en evaluatieresultaten.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- De dossiervorming is zeer beperkt. Zo ontbreekt een eerste probleemformulering, motivering voor externe uitvoering, pakket van eisen, opdrachtformulier (in een enkel geval is die opgenomen in de offerte), OR-advies (indien van toepassing), namen van bureaus die voor een offerte zijn uitgenodigd, de offerte die geleid heeft tot de opdracht (deze maakte bij 4 van de 20 dossiers deel uit van het dossier), rapportages en evaluatieresultaten. Dit beeld wordt ook bevestigd in een intern onderzoek waaruit blijkt dat 30% van de contracten ontbreekt.²⁵⁸ De vele reorganisaties en het feit dat de archieffunctie al in opzet verdeeld is tussen de

²⁵⁶ Voor 2015 geldt dat lead buyer Personeel beschikt over één contract van stadsdeel Nieuw-West.

²⁵⁷ Format opgave externe inhuur per 1 december 2015, waaruit blijkt dat het stadsdeel niet beschikt over 29 van de 64 contracten.

²⁵⁸ Format opgave externe inhuur per 1 december 2015.

manager, het verwervingsteam en lead buyer Personeel zijn daarbij verklarende factoren.

- Een tussentijdse evaluatie of een evaluatie aan het einde van de opdracht maakt geen onderdeel uit van het dossier, ook niet bij een contractverlenging.

B5.2 Toezicht op naleving en borging van organisatiespecifieke afspraken

Maatregelen voorgaande en tijdens het inhuren van externen

Vanaf de inwerkingtreding van de interne procedure *externe inhuur* (juli 2015) zijn medewerkers veelvuldig geïnformeerd over de te volgen procedure bij externe inhuur. Het MT-besluit is op 7 juli via de mail gedeeld met de managers. Op 7 oktober is via intranet en de nieuwsbrief aandacht besteed aan de procedure. Ook op 3 december 2015 is de procedure via de mail onder de aandacht gebracht en is aangegeven dat wanneer niet volgens het protocol wordt ingehuurd, de inhuur per 1 januari 2016 moet worden beëindigd.²⁵⁹ Het MT geeft in januari 2016 aan de externe inhuur te gaan beperken en het protocol te zullen volgen.²⁶⁰ Tevens moet er binnen de periode van inhuur gezorgd worden voor verplichte kennisoverdracht, zodat onmisbaarheid van externe personen vermeden wordt. Op 3 maart 2016 worden namens de stadsdeelsecretaris de procedures nogmaals uiteengezet en wordt aangegeven dat *Iedere andere route is per definitie niet toegestaan en leidt tot illegale inhuur. Iedere andere route leidt er ook toe dat we (lees de stadsdeelsecretaris) achteraf de inhuur moeten verantwoorden bij het college.*²⁶¹ Gegeven deze actieve voorlichting is het verrassend dat de eigen procedure *externe inhuur* niet vindbaar was op het intranet van Nieuw-West.²⁶²

Naast deze informatieverstrekking via de mail en website brengt P&O bij de managers het verschil tussen externe inhuur en uitbesteding onder de aandacht en wijst ze op het risico van het uitbesteden van diensten terwijl het doel is om externen in te huren. Daarbij wordt ingegaan op de te doorlopen procedures, de soort verbintenis die tot stand komt, de rechtspositie van de 'ingehuurde' externe en het feit dat de externe bij uitbesteding niet mag worden gehuisvest bij de gemeente en geen gebruik mag maken van de (ICT) infrastructuur.

Het door de aanvrager ingevulde formulier wordt door het verwervingsteam op drie punten getoetst: 1. of er budget beschikbaar is, 2. of de inhuur binnen de formatie past en 3. of de reden en noodzaak tot externe inhuur duidelijk gemotiveerd is.²⁶³ Voor wat betreft dit derde punt geeft het verwervingsteam aan de afweging te maken of inhuur

²⁵⁹ Mail Reminder Externe inhuur per 1 januari a.s. rechtmatig volgens Amsterdams protocol, 3 december 2015.

²⁶⁰ MT-flap externe inhuur, 8 januari 2016.

²⁶¹ Mail Externe Inhuur / Procedure, 3 maart 2016.

²⁶² De rekenkamer heeft dit tijdens het dossieronderzoek in augustus 2016 vastgesteld.

²⁶³ Noodzaak tot externe inhuur kan gelegen zijn in het gebrek aan expertise binnen de eigen organisatie, tijdelijke vervanging (wegens ziekte of uitvallen van medewerkers) of onvoorziene werkzaamheden.

met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering ook verantwoord is.²⁶⁴ Het advies aan de stadsdeelsecretaris koppelt het verwervingsteam ook terug aan de aanvrager. Dit leidt soms tot discussies met de aanvrager op het moment dat de motivering ter discussie wordt gesteld en het verwervingsteam zich afvraagt of de aanvraag niet op een andere manier is op te lossen (bijvoorbeeld door interne scholing, binnengemeentelijke inhuur of de klussenbank).

Het verwervingsteam streeft ernaar om aanvragen elke maandag te voorzien van een advies zodat het MT dat advies dinsdag kan beoordelen.

Op basis van het advies besluit de stadsdeelsecretaris of er wel of niet extern mag worden ingehuurd. Formeel zou de inhuur via lead buyer Personeel moeten lopen, maar in 2015 is deze weg niet bewandeld.²⁶⁵ Managers stelden na een akkoord zelf een contract op. Vanaf begin 2016 is het stadsdeel gestart met het registreren van de aanvragen en de contracten van externe inhuur. Voor de voorliggende periode ontbreekt een registratie.

Nadat het contract is getekend moet ook het verplichtingenformulier worden ingevuld.²⁶⁶ Dit formulier bevat de volgende informatie: contractwaarde, naam ingehuurde, termijn van inhuur, het contractnummer, omschrijving van de functie, het grootboeknummer waaraan de verplichting gekoppeld moet worden. De accounthouder van de rve Financiën maakt op basis van dit formulier een verplichting aan in de verplichtingenmodule van AFS. Daarbij toetst de accounthouder de gegevens op het formulier aan het contract. Tevens wordt het contract in AFS opgeslagen.

De budgethouder codeert de binnengekomen factuur en tekent de factuur voor akkoord. Daarbij moet worden opgemerkt dat Nieuw-West niet beschikt over een procedure rondom prestatieverklaringen of een tijdregistratiesysteem aan de hand waarvan de budgethouder kan vaststellen dat de prestatie ook is geleverd. Veelal gebeurt dit aan de hand van een kopie van een urenbriefje dat in een eerdere instantie is getekend door de budgethouder. De financiële administratie boekt de factuur ten laste van de verplichting, waarna deze betaald wordt. De financiële administratie signaleert wanneer de werkelijke kosten de verplichting overstijgen.

In 2015 zijn drie Marap's over de eerste drie kwartalen 2015 opgesteld ten behoeve van de stadsdeelsecretaris.²⁶⁷ In elke Marap is aandacht besteed aan externe inhuur, maar de manier waarop wisselt. In de eerste Marap wordt melding gemaakt dat HRM druk doende is de externe inhuur in kaart te brengen. De tweede Marap laat een budgetoverschrijding zien van € 732.000 op een budget van € 2,15 miljoen. Met de toelichting: *als je de realisatie tot op heden extrapoleert naar het eind van dit jaar, dan wordt*

²⁶⁴ Deze termen zijn afkomstig uit de het protocol *externe inhuur*.

²⁶⁵ In 2015 heeft lead buyer Personeel één aanvraag van Stadsdeel Nieuw-West ontvangen.

²⁶⁶ Vanaf januari 2015.

²⁶⁷ De eerste Marap 2015 had betrekking op de periode januari tot en met april 2015. Na de derde Marap is door het management team besloten om de frequentie en het tijdstip te laten aansluiten bij de gemeentelijke P&C-cyclus.

de totale overschrijding op dit onderdeel nog aanzienlijk groter. Uit de derde Marap blijkt dat het tekort op externe inhuur is opgelopen naar € 5,8 miljoen. Uit de toelichting blijkt dat dit voor € 3,9 miljoen kan worden gedekt uit de opbrengsten van de bouwleges, vacatureruimte en dekking binnen projecten. Maar ook in 2016 laat de Marap zien dat het tekort oploopt tot € 2,3 miljoen.²⁶⁸

Vanaf eind 2015 wordt elke zes weken een *prestatiedialoog* gehouden, tussen de gemeentesecretaris en de stadsdeelsecretaris enerzijds en tussen de stadsdeelsecretaris en de managers van Nieuw-West anderzijds. In deze gesprekken is onder meer aandacht voor:

- Het aangaan van een contract zonder advies van het verwervingsteam.
- Het ontbreken van verplichtingen terwijl er wel een contract is afgesloten voor het inhuren van een externe medewerker.
- Het overschrijden van verplichtingen.

Aan de prestatiedialoog ligt een prestatiecontract ten grondslag waarin prestatieafspraken gemaakt kunnen zijn over externe inhuur. Eén geïnterviewde gaf aan dat hij de opdracht had meegekregen om externe inhuur af te bouwen, een ander geïnterviewde gaf aan dat de afspraak was gemaakt dat inhuur zou lopen via het vacatureloket.

Sinds mei 2016 voeren de financieel adviseurs *budgetgesprekken* met de budgethouders op basis van een zelfontwikkeld format. Onder punt 3. *Personeelsbegroting inclusief inhuur derden (in AMI "Mijn personeelsbegroting")* wordt de vacatureruimte en de inhuur (intern en extern) besproken en wordt gesproken over de aanvragen en de oorzaken voor het buiten het verwervingsteam om plaatsvinden van externe inhuur.

Onderzoeken

- Inventarisatie omvang externe inhuur (juni 2015).²⁶⁹ Vanaf medio 2015 is Nieuw-West gestart met het inventariseren van alle externe inhuur binnen het stadsdeel met als doel om grip te krijgen op de externe inhuur en deze in lijn te brengen met het protocol externe inhuur.
- Lijst met checklist contracten inclusief advies (december 2015). Nieuw-West heeft ten behoeve van Concern Inkoop voor alle 64 lopende contracten aangegeven in hoeverre die op dat moment voldeden aan de criteria van het protocol.²⁷⁰ Per ingehuurde externe is nagegaan voor welke functie, in welke schaal, door wie de externe is ingehuurd, voor hoeveel uur, tegen welk uurtarief, of het contract, de

²⁶⁸ In de toelichting op de Marap mei t/m juni (20 juli 2016) staat: *Dit is een te somber beeld, omdat een groot deel wordt gedekt uit vacatureruimte en omdat een belangrijk deel wordt gedekt uit onbenutte ruimte binnen materiële budgetten. In budgetgesprekken moet duidelijk worden of en hoe alle dreigende overschrijdingen worden gedekt.*

²⁶⁹ De Marap Nieuw-West tot en met april (d.d. 9 juni 2015) bevat een overzicht van 103 externe die het stadsdeel inhuurt met de toelichting dat op dit moment is HRM druk doende de externe inhuur in kaart te brengen.

²⁷⁰ Kopie van lijst met checklist contracten inclusief advies.xlsx. Verstuurd per 1 december 2015 aan Concern Inkoop.

verklaring omtrent gedrag (VOG), VAR en de geheimhoudingverklaring in bezit zijn.²⁷¹ Tot slot is per ingehuurde een actie geadviseerd.²⁷²

- Lijst van afwijkende externe inhuur (januari 2016). Deze lijst bevat 19 functies die zijn aangewezen voor de voordracht aan het college om af te wijken van het protocol externe inhuur in 2016. Aan het college zijn op 15 maart 2016 10 functies voorgelegd, het college heeft hier positief over besloten.²⁷³ Het stadsdeel heeft aangegeven voor de overige functies, die niet aan het criteria van het protocol voldeden, het contract met de externe te hebben beëindigd in 2016.
- Uit een steekproefsgewijze controle uit de kosten “uitbestedingen” (april 2016) is gebleken dat er in twee gevallen sprake was van een onjuiste kostenrubricering en dat het geen uitbesteding maar externe inhuur betrof. Bij twee Maraps in 2016 is dit onderzoek herhaald. Daarbij is onderzocht of kosten van externe inhuur als uitbesteding werden verantwoord. Dit bleek niet aan de orde.
- Onderzoek naar het gebruik van verplichtingen (medio 2016). De afdeling financiën is in 2016 tweemaal steekproefsgewijs nagegaan of voor een factuur ook een verplichting is aangemaakt. Op basis van deze steekproeven werd geconcludeerd dat externen worden ingehuurd, terwijl hiervoor geen verplichting is aangemaakt, de inhuur niet via het verwervingsteam is verlopen, de desbetreffende manager zich niet bewust is dat dit externe inhuur betreft of dat de kosten ten lasten van zijn/haar kostenplaats komen.
- Afstemming van registratie contracten lead buyer Personeel²⁷⁴ met registratie P&O Nieuw-West (oktober 2016) met als doel om vast te stellen of inhuur plaatsvindt buiten het vacatureloket om.

²⁷¹ Van de 64 dossiers, voldoen er 18 aan het protocol, 40 voldoen er niet aan het protocol en over 6 is geen oordeel gegeven. Het stadsdeel beschikt niet over 19 van de 64 contracten.

²⁷² Dit advies varieerde van ‘legale inhuur’, ‘eindigt op een specifieke datum’, ‘verlengen’ tot ‘uitvragen via het protocol’.

²⁷³ Voordracht voor de collegevergadering van 15 maart 2016 en de uitslagenlijst collegevergadering van 15 maart 2016.

²⁷⁴ Stadsdeel Nieuw-West inhuurrapportage 25-10-2016.xlsx.

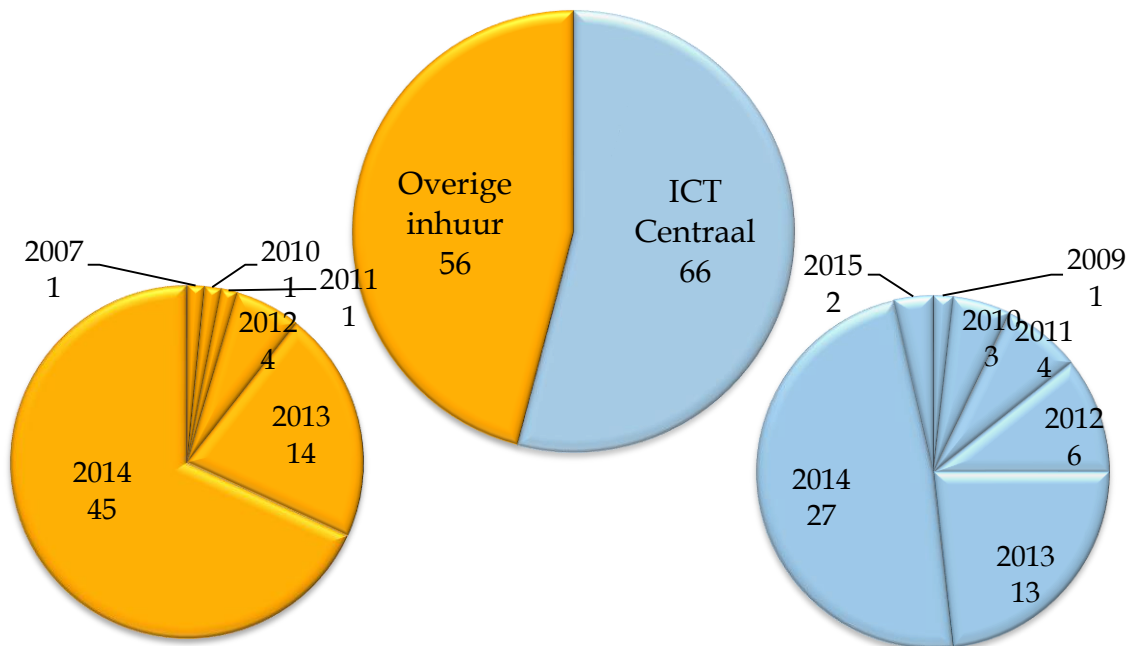
Bijlage 6 - ICT

De rve ICT is verantwoordelijk voor het uniformeren, centraliseren, moderniseren, realiseren en onderhouden van een duurzame, betrouwbare en veilige Amsterdamse ICT infrastructuur. Tevens ondersteunt de rve ICT ook bij het vastleggen en ontsluiten van informatie binnen de gemeente.

De activiteiten van de rve ICT kenmerken zich enerzijds door operationele activiteiten (bijvoorbeeld het afhandelen van meldingen) en anderzijds door projectmatige activiteiten, waaronder het afronden van het programma ICT Centraal in 2017.

In 2015 huurde de rve ICT 259 externen in. 122 van hen werden in (een deel van) 2016 nog ingehuurd door ICT. Van deze 122 externen wordt een enkeling al sinds 2007 ingehuurd, het merendeel (72) wordt sinds 2014 ingehuurd. 66 van de 122 externen verrichten werkzaamheden voor het programma ICT Centraal. De verwachting is dat dit programma in 2017 is afgerond en dat daarmee de inhuur van deze externen wordt beëindigd (zie figuur B6.1).²⁷⁵

Figuur B6.1 - Verdeling ingehuurde externen 2016 (122) naar jaar van eerste inhuur



Bron: Rekenkamer Amsterdam: Analyse op basis van Mango, stand 7 december 2016

²⁷⁵ De rve ICT heeft in de feitelijke reactie (maart 2017) aangegeven te verwachten dat na afronding van het programma ICT Centraal ongeveer € 10 miljoen aan incidentele inhuur wordt bespaard.

Achtergrond externe inhuur

Voor het realiseren van projecten, bijvoorbeeld het programma ICT Centraal huurt ICT al jaren externe deskundigen in, vanuit het argument dat projecten tijdelijk van aard zijn. Maar ook voor beheerstaken, waaronder technisch applicatiebeheer, worden frequent externen ingehuurd, omdat er met de gemeentelijke reorganisatie (eind 2014) voldoende personeel beschikbaar zou komen, door het uitvoeren van migraties, om het capaciteitsvraagstuk op te lossen. Het aannemen van vast personeel werd daarom als onwenselijk beschouwd. Voor de tijdelijke inhuur van externe medewerkers maakt ICT sinds 2013 gebruik van de site Externe Inhuur van de gemeente Amsterdam.

B6.1 Organisatiespecifieke afspraken om regels uit gedragscode en protocol te borgen

Voor de rve ICT geldt dat de gedragscode *externe inhuur* (1 januari 2013) en het protocol *externe inhuur* (1 juni 2015) op hen van toepassing was in 2015.

Hierna gaan wij in op de vraag of dit ook betekent of beide sets aan regels ook bekend zijn bij degene die inhuren. Bij het interpreteren van het antwoord van deze vraag moet in gedachten worden gehouden dat wij deze vraag medio 2016 tijdens interviews hebben gesteld. Dit kan dus betekenen dat de geïnterviewde in 2016 wel bekend is met deze regels, maar dat in 2015 niet was. Ook gaan wij in op de vraag welke aanvullende organisatie specifieke afspraken binnen de rve ICT zijn gemaakt ten behoeve van de inhuur van externen. Daarbij hebben wij ook getoetst of deze in lijn zijn met de gedragscode en het protocol en bevorderen dat beide worden nageleefd.

B6.1.1. Bekendheid met gedragscode en protocol

De geïnterviewden geven aan bekend te zijn met de normen uit het protocol en het feit dat alle inhuur via P&O van ICT en vervolgens via lead buyer Personeel moet lopen. Tevens geven ze aan op hoofdlijnen bekend te zijn met het protocol en de gedragscode maar de letterlijke inhoud niet te kennen.

B6.1.2 Organisatiespecifieke afspraken versus gedragscode en protocol

Organisatiespecifieke afspraken

ICT beschikt niet over een uitgebreide beschrijving van de procedure om externen in te huren. Op intranet is de werkwijze voor leidinggevenden bij de inhuur van externe medewerkers samengevat.²⁷⁶ Daarnaast volgt de rve ICT procedures van het vacatureloket van de lead buyer Personeel.

Binnen ICT kunnen alleen managers externen inhuren. De inhuur loopt geheel via de lead buyer Personeel maar daaraan voorafgaand moet het ATB-formulier worden ingevuld en worden goedgekeurd.

²⁷⁶ <http://intranet.amsterdam.nl/ict/afdelingen-rve-ict/ondersteuning/ict-personeel-organi/leidinggevenden/nieuwe-medewerkers/aanstelling-nieuwe/>.

In het ATB-formulier (juli 2012) wordt de manager in zijn rol van aanvrager gevraagd om de inhuur of de verlenging te onderbouwen en aan te geven wat het risico van de inhuur is. Daarnaast wordt gevraagd voor welke periode en hoeveel uur per week een functionaris wordt ingehuurd en tegen welk maximaal tarief. Op basis daarvan wordt de maximale contractwaarde berekend. Het formulier moet voor akkoord worden ondertekend door de aanvrager, de P&O-adviseur en de controller.

In december 2015 is het ATB-formulier vervangen door het *format vacature aanvraag* van het vacatureloket van de lead buyer Personeel. Hierdoor is meer aandacht voor strategische personeelsplanning, waarbij moet worden gemotiveerd waarom inhuur nodig is, welke rol de externe gaat vervullen, hoe dit past in de plannen van de afdeling of het project, met wie de externe gaat samenwerken en welke specifieke expertise is vereist. Ook is er aandacht voor organisatorische borging waarbij de vraag moet worden beantwoord hoe wordt voorzien in de reguliere toets op het functioneren van de externe en hoe de opgedane kennis wordt geborgd. Tevens moet worden gemotiveerd waarom het noodzakelijk is om af te wijken van de stedelijke kaders. Tot slot moet de vraag worden beantwoord of de vacature is afgestemd met de afdeling, degene waarmee zal worden samengewerkt en met de lead buyer Personeel.

Na goedkeuring van P&O, financiën en het kernteam (tot november) of de directeur (vanaf november 2015),²⁷⁷ wordt de vacature uitgezet bij lead buyer Personeel. ICT maakt daarbij gebruik van alle faciliteiten die de lead buyer Personeel biedt, waaronder een standaardcontract (zie bijlage B7.1). De selectie van een kandidaat is de verantwoordelijkheid van de manager. Na een keuze van een kandidaat dient de manager het *aanvraagformulier nieuwe medewerker* in te vullen. Dit is de basis voor de registratie in Mango door P&O. Mango is het extracomptabele registratie- en facilitairstelsel²⁷⁸ voor interne en externe medewerkers van ICT en geeft inzicht in de personele bezetting en regelt de registratie voor het tijdschrijfsysteem. Daarnaast worden data voor gevoerde plannings-, voortgangs- en beoordelingsgesprekken geregistreerd en heeft het systeem een signalerende werking bij aflopende contracten.

Aanvullend zijn binnen ICT de volgende afspraken gemaakt:

- Nieuwe medewerkers die overkomen van andere rve's worden twee maanden ingewerkt door een externe om vervolgens de werkzaamheden van de externe over te nemen.
- Het kernteam van ICT heeft aan de managers de opdracht gegeven om te borgen dat van externe medewerkers geëist wordt dat zij een dossier opbouwen waarmee de werkzaamheden goed overgedragen kunnen worden. Tevens moeten testscripts worden gedocumenteerd en kennis over functionele, financiële en

²⁷⁷ Besluitenlijst kernteam ICT, 26 oktober 2015.

²⁷⁸ In Mango worden facilitaire zaken geregeld zoals de aanvraag van een toegangspas, het aanmaken van een (netwerk) account, plaats in het smoelenboek, etc.

technische aspecten in één systeem worden vastgelegd en kennis over migraties worden vastgelegd in een workflowsysteem.

Conformiteit gedragscode en protocol

Op basis van de organisatiespecifieke afspraken zou ICT op de volgende punten in lijn met de gedragscode en protocol kunnen werken:

- Aanvragen tot inhuur worden getoetst door een P&O-adviseur en de controller, waarbij tevens wordt getoetst aan het maximum uur- en dagtarief, maximum contractwaarde en maximale termijn van inhuur.
- Met ingang van december 2015 moet de inzet van externe deskundigheid worden beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd.
- De directeur beslist over inhuur met een contractwaarde van meer dan €50.000,- euro én inhuur met een uurtarief boven de €75.
- Externe inhuur vindt plaats via het vacatureloket en de site Externe Inhuur van lead buyer Personeel. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van het standaard contract van lead buyer Personeel.
- Verklaring Omtrent Gedrag

De volgende regels uit de gedragscode en het protocol zijn nog niet structureel geregeld:

- Verkenning en aanpak van probleem en afweging van nut en noodzaak.
- Het onderzoek waaruit moet blijken of binnen de gemeente Amsterdam capaciteit beschikbaar is.
- Inhuur vooraf ter goedkeuring voorleggen via de vakwethouder aan het college wanneer de te verwachten inhuur op contractbasis boven de WNT-norm (€178.000) uitkomt of wanneer er meermalig of langer dan zes maanden moet worden verlengd.
- Voorkomen dat voormalig gemeentepersoneel gedurende twee jaar na de ontslagdatum wordt ingehuurd.
- Dat in het standaardcontract ook afspraken moeten worden gemaakt over verantwoordelijkheden, evaluatiemomenten en het borgen van kennis. Met het standaardcontract van mei 2016 is het punt van borging en overdracht van kennis iets beter geregeld (zie bijlage B7.1).
- (Tussentijdse) evaluatie van de opdracht.
- Dossiervorming.

B6.1.3 Aandacht voor effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen

De effecten, beleids- en prestatiedoelstellingen zoals beschreven in 2.4 maken geen onderdeel uit van de organisatiespecifieke afspraken.

B6.2 Naleving gedragscode en het protocol bij inhuur externen

Ongeveer de helft van de aspecten uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur* zijn geborgd in de organisatiespecifieke afspraken.

De vraag is wat dit betekent voor het naleven van de gedragscode en het protocol wanneer daadwerkelijk wordt ingehuurd. Wij onderkennen vijf fasen bij het inhuurproces, te weten: 1. aanleiding, 2. voorbereiden en specificeren, 3. selecteren, 4. contracteren en 5. nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling (zie uitgebreid bijlage 11).

Het dossieronderzoek bevestigt dat rve ICT (ICT) gebruik maakt van de diensten van de lead buyer Personeel. Van dossiervorming op één centrale plaats binnen de gemeente is (nog) geen sprake. Dossierstukken zijn over beide organisaties verdeeld of worden in sommige gevallen door beide organisaties bewaard. Tabel B6.1 laat zien dat ICT deels de regels uit de gedragscode en grotendeels het protocol heeft nageleefd in 2015.

Tabel B6.1 - Samenvattend overzicht bevindingen rve ICT

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (8)
Aanleiding	±	±
Voorbereiding / specificeren	+	+
Selecteren	±	++
Contracteren	+	+
Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling	±	<i>nvt</i>

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Hoe laat bovenstaande tabel zich lezen? Wij hebben 24 inhuurdossiers op basis van de gedragscode onderzocht. Op acht van deze dossiers is ook het protocol *externe inhuur* van toepassing omdat daarin wijzigingen hebben plaatsgevonden na 1 juni 2015. ICT scoort voor zowel de naleving van de regels uit de gedragscode als de naleving van het protocol voor de fase *aanleiding* een '±'. Dit betekent dat deze regels deels zijn nageleefd. De '+' bij de fase *contracteren* betekent dat bij het contracteren grotendeels de regels uit de gedragscode zijn nageleefd. In de paragrafen hierna lichten wij deze bevindingen toe. Maar eerst gaan wij in op de vraag of de regels wel duidelijk zijn, vanuit de veronderstelling dat duidelijke regels beter kunnen worden nageleefd dan onduidelijke regels.²⁷⁹

B6.2.1 Onduidelijke regels zorgen voor verschillen in de uitvoering

De kans dat regels worden nageleefd neemt toe naarmate regels duidelijker zijn. Van belang daarbij is dat voor degene die de regels uitvoeren duidelijk is welke regel van

²⁷⁹ Zie Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

toepassing is (en welke niet). Bovendien is het van belang dat regels zo zijn geformuleerd dat ze eenvoudig te begrijpen zijn.²⁸⁰ Regels met *open normen*²⁸¹ zijn minder eenvoudig te begrijpen omdat deze verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Dit kan verschillen in de uitvoering met zich mee brengen.

Bevindingen

De gedragscode en het protocol zijn beide vastgesteld door het college. Om vast te stellen of bestaande inhuurcontracten (naar schatting honderden contracten) in lijn zijn met het protocol stelde Concern Inkoop voor dat het GMT akkoord gaat met een *overgangsregeling*.²⁸² Op 14 oktober 2015 besluit het GMT dat de organisatieonderdelen vóór 1 december 2015 een voordracht dienen voor te leggen aan het college indien zij afwijken van het protocol *externe inhuur* en zij hiervoor alsnog toestemming aan het college willen vragen in het kader van de 'comply or explain'-regel.²⁸³ Opvallend is dat noch het college, noch het GMT de *overgangsregeling* formeel heeft vastgesteld.²⁸⁴ De status van de overgangsregeling is daarmee onduidelijk en hebben wij grote twijfels of deze overgangsregeling mocht worden uitgevoerd, maar op zijn minst blijft het onduidelijk.

In het protocol *externe inhuur* is geregeld dat het initiële inhuurcontract een maximale duur heeft van een half jaar en dat daar bovenop eenmalig voor maximaal een half jaar mag worden verlengd. Voor een langere inhuurperiode moet een collegebesluit worden verkregen. Gegeven deze bepaling zou bij een contractverlenging getoetst moeten worden of de maximale termijn van één jaar niet wordt overschreden. De overgangsregeling regelt niets over het onderwerp verlengingen. Toch hebben de lead buyer Personeel en met hen de rve ICT het protocol *externe inhuur* en de overgangsregeling zo geïnterpreteerd dat contracten die voor 1 juni 2015 waren gesloten, maar na 1 juni zijn verlengd, niet hoefden te worden voorgelegd aan het college. Aan deze handelswijze ligt het uitgangspunt ten grondslag dat een contract wordt aanbesteed voor de periode inclusief de verlenging. En dat deze totale periode de initiële contractperiode betreft waarover in het protocol *externe inhuur* wordt gesproken. Door deze interpretatie zijn contracten die verlengd zijn na 1 juni en waarvan de totale contractduur langer dan één jaar werd, of waarbij het contract al eerder was verlengd, niet voorgelegd aan het college.

In de gedragscode zijn acht categorieën van externe inhuur onderscheiden. Deze categorieën zijn vertaald naar acht verschillende grootboekrekeningen binnen het rekeningschema van AFS. Binnen ICT bestaat onbekendheid met de aard van deze categorieën en rekeningen. Daarmee is ook onduidelijk welke kosten van externe

²⁸⁰ Zie Ministerie van Justitie, *Tafel van Elf*, 2006, p. 20.

²⁸¹ Een norm die inhoudelijk open is en onder verschillende omstandigheden nader ingevuld moet worden.

²⁸² Concern Inkoop, Overgangsregeling voor lopende inhuurtrajecten, versie 4 november 2015.

²⁸³ Verslag & Besluitenlijst GMT, 28 oktober 2015.

²⁸⁴ In de vergadering van 14 oktober 2015 heeft het GMT gesproken over het protocol *overgangsregeling*. In de daar op volgende vergadering (28 oktober) is besloten om een samenvatting van de overgangsregeling op te laten nemen in de besluitenlijst van 14 oktober.

inhuur op welke grootboekrekening moeten worden verantwoord. Dit komt tot uitdrukking in de financiële administratie waarbij 93% van de inhuur is verantwoord als 'inzet externe ICT fte's' en 6% als 'inhuur personeel'.²⁸⁵ Ondanks dat externen ook worden ingehuurd op managementfuncties is dit niet terug te zien in de financiële verantwoording. In de praktijk geeft daarom de financiële administratie geen reële weergave van de soorten inhuur.

B6.2.2 Fase - aanleiding

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (8)
Aanleiding	±	±

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Op grond van de gedragscode bestaat voor geheel 2015 de verplichting om het probleem dat ten grondslag ligt aan de inhuurvraag en de voorgenomen aanpak te verkennen. Tevens bestaat de verplichting om na te gaan of de expertise mogelijk binnen de gemeente aanwezig is. Daarnaast wordt het van belang geacht dat nut en noodzaak van de inhuur worden afgewogen en dat de inzet wordt beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd. Voor de inhuur of verlenging vanaf 1 juni 2015 geldt bovendien op grond van het protocol de aanvullende eis dat de manager de argumentatie voor de aanleiding van de inhuur registreert in termen van ziekte- of zwangerschapsvervanging, piekopvang of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise. Ook dient de motivatie - waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering - te worden vastgelegd.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- ICT verkent het probleem dat ten grondslag ligt aan de inhuur(vraag). De kwaliteit is wisselend. Soms ontbreekt de verkenning, soms is deze mager, maar we nemen ook waar dat het probleem uitgebreid is beschreven.
- De inzet is over het algemeen mager beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd. In een aantal gevallen ontbreekt de argumentatie in zijn geheel en in een aantal gevallen is de motivatie zeer uitgebreid.
- De toetsing of de expertise binnengemeentelijk aanwezig is, blijft achterwege.
- Ook de afweging over nut en noodzaak is aan de magere kant. Aandacht voor de aspecten "goed werkgeverschap" en "slagvaardigheid" ontbreekt.
- Bij één verlenging vindt geen enkele heroverweging plaats. Bij een andere verlenging ontbreekt het ATB-formulier. Bij één verlenging vindt een zeer uitgebreide heroverweging plaats waarom van 17 externen het contract verlengd moet worden. Daarbij wordt uitgebreid ingegaan op de motivatie.

²⁸⁵ Tevens zijn de kosten verantwoord op de categorieën 'juridisch advies' en 'advies accountants, financiën en AO'.

- Eén dossier betreft een voorzetting van een (mantel)contract uit 2008 van DWI.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Met registratie (door de manager) van argumentatie voor inhuur (in ziekte- of zwangerschapsvervanging, piekopvang of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise) wordt wisselend omgegaan. Van niets, summier, tot onderbouwd.
- Met de motivatie, waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering, wordt wisselend omgegaan. Soms ontbreekt deze, in andere gevallen is deze summier en soms is deze onderbouwd.
- Op grond van de afspraken zouden managers pro-actief contact met de medezeggenschapsraad moeten zoeken als er sprake is van groepsgewijze inhuur. Uit de betreffende dossiers blijkt niet of overleg heeft plaatsgevonden, terwijl er wel meerdere externen gelijktijdig worden ingehuurd.

B6.2.3 Fase - voorbereiding en specificeren

Fase	Gedragcode (24)	Protocol (8)
Vorbereiding / specificeren	+	+

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase van het *voorbereiden en specificeren* is het van belang dat bij de aanvraag het pakket van eisen is bepaald, de opdrachtomschrijving duidelijk is, aandacht is voor kennisoverdracht, en dat is vastgesteld of er gebruik kan worden gemaakt van een raamovereenkomst. Bovendien moeten maatregelen zijn getroffen die gericht zijn op een juiste tariefstelling en dat het uiteindelijke contract alleen zal worden getekend door de functionaris met de juiste beslissingsbevoegdheid, veelal de rve-directeur of stadsdeelsecretaris. Bovendien geldt voor nieuwe contracten of verlengingen die boven een drempelwaarde uitkomen, dat deze vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college moeten worden voorgelegd. Tot 1 juni 2015 zijn deze drempelwaarden; een uurtarief van meer dan €150, een dagtarief van meer dan €1.200 of een contractwaarde van meer dan €200.000. Vanaf 1 juni, met de inwerkingtreding van het protocol, lijken deze drempelwaarden aangescherpt te zijn naar €125 per uur, €1.125 per dag of een contractwaarde van maximaal €178.000 per jaar (zie 2.4). Aanvullend moet een contract aan het college worden voorgelegd indien de contractperiode een jaar (initiële periode van 6 maanden en een verlenging van 6 maanden) overschrijdt. Dit geldt ook als het een inhuurcontract betreft van meer dan 36 uur per werkweek.

Voor het gehele jaar geldt dat de aanvragen tot inhuur zijn getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur en/of een inkoopadviseur. Vanaf 1 juni 2015 is daaraan toegevoegd dat de capacitaire vraag eerst aan het vacatureloket van de lead buyer Personeel wordt voorgelegd en dat de manager en de lead buyer samen de aanvraag hebben opgesteld.

Juist in deze voorbereidende fase is het al van belang om alert te zijn op het risico van (de schijn van) belangenverstremgeling (zie 2.3.1). Doet dit risico zich voor dan dient het organisatieonderdeel samen met de externe een belangenbeschermingsplan op te stellen.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- De opdrachtschrijving is helder en er is een pakket van eisen bepaald.
- De getroffen maatregelen zijn gericht op een juiste tariefstelling. ICT stelt zelf een maximaal tarief waaraan een factor wordt gekoppeld die meeweegt bij de beoordeling van de offertes. Zo heeft bijvoorbeeld het tarief een wegingsfactor van 10 en de kwaliteit een wegingsfactor van 90. Over aangeboden tarieven wordt niet onderhandeld.
- Een focus op kennisoverdracht ontbreekt bij het voorbereiden van de opdracht. Het maakt geen deel uit van de geformuleerde behoefte, eisen en wensen. Vanaf 2016 moet bij ICT bij de aanvraag al worden gedocumenteerd hoe zal worden voorzien in het borgen van de opgedane kennis.
- De aanvragen zijn getoetst door een P&O-adviseur en een P&C-adviseur.
- Uit het dossier blijkt niet of de aanvrager/manager beslissingsbevoegd is, in alle gevallen is de aanvraag geautoriseerd door de directeur. Tot november 2015 zijn de aanvragen door het kernteam inclusief de eindverantwoordelijk directeur goedgekeurd. Vanaf november 2015 zijn de ATB aanvragen door de eindverantwoordelijk directeur meegetekend.
- Inhuur heeft soms ook betrekking op interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatieadvies en beleidsadvies.
- In één dossier is afgeweken van de Europese aanbestedingsdrempel (2 vacatures ad €252.000), terwijl een collegebesluit geen deel uitmaakt van het inhuurdossier.
- Bij één verlenging vindt geen enkele heroverweging plaatst. Wel wordt bij verlengingen het ATB ingevuld en intern getoetst.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Omdat veel ICT kennis bij de rve ICT aanwezig is had het voor de hand gelegen dat de capacitaire vraag eerst intern was gesteld en het antwoord aan papier was toevertrouwd. Alle vacatures verlopen via de lead buyer Personeel. Het vacatureloket was echter niet in staat om de capacitaire vraag te beantwoorden omdat zij niet beschikt over de informatie over competenties, ervaringen, opleidingen en ander relevante zaken van het gehele personeelsbestand. Bovendien is het vacatureloket pas per november 2015 gestart.
- De manager en P&O hebben samen de uitvraag opgesteld

Overige bevinding:

- Er is geen belangenbeschermingsplan opgesteld als het risico van (de schijn van) belangenverstrengelingen zich kon voordoen. Dit risico kan zich voordoen omdat ICT relatief veel externen inhuurt. In 2015 werd de maatregel dat de directeur alle contracten tekende afdoende geacht. Vanaf medio 2016 worden externen gevraagd naar hun nevenactiviteiten en werkzaamheden bij verbonden partijen.

B6.2.4 Fase - selecteren

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (8)
Selecteren	±	++
Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan		

In de fase van het *selecteren* is het van belang dat de inhuur of via de raamovereenkomsten verloopt of via de site Externe Inhuur. Daarnaast geldt de voorwaarde dat voormalig personeel gedurende twee jaar na ontslagdatum uitgesloten is van externe inhuur, indien deze oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst.

Uit het protocol volgt nog een functiescheiding tussen de lead buyer Personeel en de aanvrager van externe inhuur. De lead buyer verricht de voorselectie en de opdrachtgever selecteert de kandidaat.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- Daar waar mogelijk wordt ingehuurd via een raamcontract.
- De overige inhuur verloopt via het lead buyer Personeel en de site Externe Inhuur. In 2015 is de inhuur en verlenging van contracten 325 maal verlopen via lead buyer Personeel. ICT informeert lead buyer Personeel over de verlengingen.
- ICT benut de voordelen van lead buyer Personeel, door onder meer de voorselectie te laten verrichten door lead buyer Personeel terwijl de manager, na een gesprek, de kandidaat selecteert.
- Eén dossier betreft een verlenging waarbij terug wordt verwezen naar een mantelovereenkomst uit 2008, terwijl niet uit het dossier blijkt dat deze mantelovereenkomst nog steeds geldig is.
- Aan de eis - dat voormalig personeel gedurende 2 jaar na ontslagdatum uitgesloten is van externe inhuur, indien de oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst - wordt niet getoetst. Het is geen toetsingseis op de website Externe Inhuur. Ook maakt het geen deel uit bij de afwegingen bij het selecteren van de kandidaat na het matchingsgesprek.
- In twee van de 24 onderzochte inhuurdossiers wordt na het opnieuw uitzetten van de vacature via lead buyer Personeel toch weer voor dezelfde externe

gekozen. In het ene dossier is de externe in dienst getreden bij een nieuwe werkgever en in het tweede dossier is de externe als zzp'er aan de slag gegaan.

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- De lead buyer Personeel verricht voorwerk voor de selectie en de manager kiest de kandidaat.
- Bij drie verlengingen is meer dan één maal de maximaal termijn van zes maanden verlengd, zonder dat deze verlenging is voorgelegd aan het college. Gegeven de interpretatie van de overgangsregeling (zie 3.4.1) is deze handelswijze navolgbaar.

B6.2.5 Fase – contracteren

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (8)
Contracteren	+	+

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

Van belang is dat het contract de voorgeschreven elementen uit de gedragscode bevat,²⁸⁶ zonder dat het contract daarbij verwordt tot een arbeidsovereenkomst. Daarnaast dient het contract door beide partijen getekend te zijn. Is de contractwaarde meer dan €50.000 of is het uurtarief hoger dan €75 dan moet het contract worden getekend door de rve directeur of stadsdeelsecretaris.

Het protocol bevat drie aanvullende verplichtingen. Het contract moet voorzien zijn van een getekende geheimhoudingsverklaring, in sommige gevallen een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het contract moet zijn opgenomen in de contractendatabase van de lead buyer Personeel. De lead buyer Personeel stelt zich daarnaast op het standpunt dat voor elk nieuw contract een nieuwe geheimhoudingsverklaring moet worden getekend.

Het protocol schrijft voor dat een VOG slechts in sommige gevallen en afhankelijk van de te verrichten werkzaamheden hoeft te worden overlegd. Of dit zo is, bepaalt de opdrachtgevende manager. Het protocol geeft geen aanwijzing over de maximale ouderdom van de VOG. De lead buyer Personeel ging er tot mei 2016 vanuit dat de VOG maximaal drie maanden oud mag zijn, vanaf mei 2016 is termijn verlengd naar één jaar. Wordt een nieuw contract na deze periode overeengekomen dan moet een nieuwe VOG worden verkregen. Wordt een contract verlengd dan hoeft geen nieuwe geheimhoudingsverklaring of VOG te worden verkregen, aldus de lead buyer Personeel. Opmerkelijk is dat het college minder zware eisen stelt aan externen dan aan eigen personeel. Voor elke aan te stellen ambtenaar is een VOG verplicht, terwijl deze VOG maximaal twee maanden oud mag zijn.²⁸⁷

²⁸⁶ Een contract bevat op grond van de gedragscode *externe inhuur* de volgende elementen: opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, eventuele geheimhouding, verantwoordelijkheden, borging van de kennis, contactpersoon.

²⁸⁷ Artikel 2.7 *vereisten voor aanstelling* NRG.A.

Toelichtingen bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- 23 van de 24 contracten zijn via de lead buyer Personeel gelopen. Het laatste contract betreft een voorzetting van een (mantel)overeenkomst (uit 2008).
- 23 van de 24 contracten zijn door de directeur en leverancier ondertekend. In een enkel geval is het (oorspronkelijke) contract niet gedateerd.
- Opmerkelijk is dat in één contract een uurtarief van €75 is geoffreerd, maar dat tijdens het gesprek afspraken zijn gemaakt over een uurtarief van €85. In het contract is het uurtarief van €85 opgenomen.
- Ook in de periode voordat het protocol *externe inhuur* in werking is getreden hebben wij regelmatig een VOG en een geheimhoudingsverklaring aangetroffen in het dossier. Hiermee is in overeenstemming met de organisatiespecifieke afspraken gehandeld.
- De contracten van ICT / PO bevatten afspraken omtrent opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, eventuele geheimhouding, verantwoordelijkheden en contactpersoon. Er zijn geen afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden en de evaluatiemomenten. De borging van kennis is zeer summier geregeld.²⁸⁸

Bevindingen over de naleving van de regels uit het protocol:

- Indien de contractwaarde > €50.000 dan is het contract getekend door de rvedirecteur.
- De getekende geheimhoudingsverklaringen zijn soms sterk gedateerd (2011, 2014) en stammen uit de tijd van de vorige opdracht.
- De VOG ontbreekt in één dossier en in andere dossiers is de VOG gedateerd (2014) omdat deze uit de tijd stamt van de vorige opdracht. Bij verlenging gaat het wel goed.
- Lead buyer Personeel heeft een digitaal exemplaar van het contract in de contractendatabase lead buyer Personeel. Ook voor de periode van het protocol beschikt lead buyer Personeel over bijna alle contracten.

B6.2.6 Fase - nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling

Fase	Gedragscode (24)	Protocol (8)
Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling	±	n.v.t.

Het (cijfer) geeft aan op hoeveel dossiers de bevindingen zijn gebaseerd. Toelichting bevinding: -- in zijn geheel niet aan voldaan, - grotendeels niet aan voldaan, ± deels aan voldaan, + grotendeels aan voldaan, ++ geheel aan voldaan

In de fase *nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling* is het van belang dat de opdracht tussentijds en na afloop is geëvalueerd en dat de dossiervorming op orde is. Volgens de gedragscode maken de volgende documenten deel uit van het dossier: de eerste probleemformulering, motivering voor externe uitvoering, het pakket van eisen, de opdrachtformulering, indien van toepassing het OR-advies (indien van

²⁸⁸ Het borgen van kennis beperkt zich tot de bepaling :*bij beëindiging van deze overeenkomst verplicht Opdrachtnemer, in de daardoor Opdrachtgever verzocht, bepaalde werkzaamheden af te ronden en over te dragen (...).*

toepassing), de namen van bureaus die voor offerte zijn uitgenodigd, de offerte die heeft geleid tot de opdracht en namen van uitvoerder(s), rapportages en evaluatieresultaten.

Toelichting bevindingen

Bevindingen over de naleving van de regels uit de gedragscode:

- De gedragscode geeft aan dat het noodzakelijk is een dossier te vormen over het gehele traject. Het gaat niet in op de vragen wie waar verantwoordelijk voor is, waar dat dossier moet worden gevormd en of dit ook (deels) elektronisch mag. Zowel ICT als lead buyer Personeel zijn in het bezit van dossierstukken. Als deze stukken in samenhang worden beoordeeld, is de dossiervorming vaak redelijk op orde. De dossiers bevatten de volgende stukken: een ATB-formulier, formulier externe inhuur, aanvraagformulier met daarin de tekst website Externe Inhuur, mailwisseling met lead buyer Personeel, offertes, motivatie en contracten. Rapportages en evaluatieresultaten ontbreken. In een enkel geval geldt dit ook voor de VOG, geheimhoudingsverklaring en het formulier *externe inhuur*. De VOG en geheimhoudingsverklaring hebben soms betrekking op voorliggende contractperiode, dit geldt ook voor het legitimatiebewijs.
- Een tussentijdse evaluatie of een evaluatie aan het einde van de opdracht maakt geen deel uit van het inhuurdossier, ook niet bij een contractverlenging. Uit de interviews blijkt dat bij het programma ICT Centraal het functioneren binnen 2 maanden en voorafgaand aan een verlenging wordt geëvalueerd.
- Dossiervorming rondom voorzetting van een (mantel)overeenkomst (uit 2008) is zeer beperkt.

B6.2 Toezicht op naleving en borging van organisatiespecifieke afspraken

Maatregelen voorafgaand en tijdens het inhuren externen

De financiële administratie beoordeelt de inhuuraanvraag (het ATB-formulier) en stelt daarbij vast dat de volgende vier normen uit protocol niet worden overschreden: maximaal 36 uur per week, een contractwaarde van maximaal €178.000 per jaar, een maximaal uurtarief van €125 en een maximaal dagtarief van €1.125. De financiële administratie berekent de maximale contractwaarde en stelt vast of het budget toereikend is.

Bij een contractverlenging beoordeelt P&O of de betreffende externe al eerder een jaarcontract heeft gehad. Wanneer P&O dit constateert stelt zij de manager de kritische vraag of een vacature opengesteld kan worden. P&O heeft de keuze om de aanvraag positief of negatief te beoordelen of aan te kaarten dat er bij het college van B en W een uitzondering moet worden aangevraagd.

Nadat het contract is getekend maakt de crediteurenadministratie een financiële verplichting aan in AFS, waarbij de totale contractwaarde wordt opgeboekt. Dit is de start van een ingewikkelde administratieve verwerking. Maandelijks wordt bij de maandafsluiting een evenredig deel van de verplichting als kosten verantwoord en vervolgens gecorrigeerd voor de omvang van de werkelijke facturen (zie hierna).

(Externe) medewerkers registreren de gewerkte uren in het urenregistratiesysteem, een afzonderlijke module van AFS. De controle op en autorisatie van verantwoorde (over)uren is belegd bij budgethouder, hiertoe accordeert de budgethouder de urenstaat. Maandelijks worden de verantwoorde uren vergeleken met de uren in de Mango. Aanvullend wordt bij het programma ICT Centraal ook de verantwoorde uren in AFS afgezet tegen een eigen registratie van uren. Daarnaast worden maandelijks de uren van de voorgaande maand afgezet tegen de uitgaven van externe inhuur. Daarbij wordt tevens getoetst of het urenmaximum (1.600) en de €178.000 norm niet worden overschreden. Vanaf 2016 accorderen budgethouder ook de facturen.

De crediteurenadministratie controleert van de binnengekomen factuur het uurtarief aan de hand van het contractenregister, of deze binnen het budget past en vanaf oktober 2015 of de externe in de P-monitor (zie hierna) voorkomt. Tevens stelt de crediteurenadministratie vast of het aantal gefactureerde uren overeenkomt met door de budgethouder geautoriseerde urenstaat. Vervolgens wordt de factuur gekoppeld aan de verplichting. De grootboekadministratie boekt de factuur en stelt deze betaalbaar.

In 2016 is de functiescheiding tussen crediteuren- en grootboekadministratie opgeheven en verloopt de betaalbaarstelling in drie stappen. Een eerste factuurcontrole wordt uitgevoerd door de crediteurenadministratie, daarna door de prestatieverklaarder en ten slotte door de budgethouder. Na accordering van de budgethouder wordt de factuur betaalbaar gesteld.

De businesscontroller en de programmamanager monitoren of er niet meer dan €178.000 wordt gedeclareerd. Dreigt deze grens te worden overschreden, dan wordt de externen gevraagd minder uren te maken. Wordt hier geen gehoor aangegeven dan wordt de inhuur beëindigd.

Bij het onderdeel ICT Centraal vindt binnen 2 maanden een beoordeling van de externe plaats. Bij slecht functioneren wordt het contract opgezegd, met inachtneming van een opzegtermijn van één maand. Ook voorafgaand aan de contractverlenging wordt het functioneren geëvalueerd. Ook bij het onderdeel technisch applicatiebeheer (TAB) wordt bij slecht functioneren het contract opgezegd.

Bij ICT wordt frequent gerapporteerd aan de managers. De maandelijkse Marap bevat detailinformatie over de uitputting van het budget op het niveau van de individuele externe. De rapportages worden maandelijks besproken met de betrokken managers tijdens de maandelijkse overleggen met de financieel adviseurs. Vanaf oktober 2015 is

aanvullend een P-monitor opgesteld. Managers krijgen daarmee per (sub)afdeling (sturings)informatie over de vacatureruimte, budgetruimte en voorlichting over het proces van inhuur.²⁸⁹ Hierdoor is per afdeling inzichtelijk welke externen per afdeling zijn ingehuurd en hoelang zij nog zullen worden ingehuurd. Vanaf 2016 bespreken de P&O-adviseur, de financieel adviseur en de manager deze monitor maandelijks waarna de uitvoering wordt bijgesteld. Het managementteam neemt besluiten over knelpunten bij externe inhuur en beslist welke informatie bestuurlijk wordt gerapporteerd. In april 2016 geeft de P-monitor ook inzicht in de koppeling tussen de externe en de interne kracht die beoogd is om het werk over te nemen.

De eisen die uit de gedragscode, het protocol en procedure volgen worden niet altijd als praktisch ervaren. Doordat het onderscheid ontbreekt tussen projecten met een einddatum en structurele inhuur op formatieplaatsen, heeft dit tot gevolg dat veel uitzonderingen bij het college aangevraagd moeten worden, wetende dat het project eindig is en de externen niet meer nodig zijn of moeten worden vervangen door ambtenaren. Anders dan bij Metro en Tram is voor het programma ICT Centraal geen uitzonderingspositie gevraagd en verkregen.

Onderzoeken

In het kader van het gemeentebreed offensief om fraude en andere integriteitschendingen²⁹⁰ tegen te gaan is in 2016 een fraudescan uitgevoerd. Eén van de getroffen beheersmaatregelen is dat externen wordt verzocht hun nevenwerkzaamheden bij verbonden partijen op te geven.

²⁸⁹ Besluitenlijst kernteam ICT, 26 oktober 2015,p.5-6.

²⁹⁰ Raadsbrief, Anti- fraude offensief 2016, 5 januari 2016.

Bijlage 7 – Lead buyer Personeel

Vanaf 1 januari 2015 is de rve Personeel en Organisatieadvies aangewezen als lead buyer Personeel en is daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering en het faciliteren van het inhuurproces. De lead buyer ondersteunt de budgethouders in hun rol als opdrachtgevers. Het is de verantwoordelijkheid van de budgethouders om de inkoopbehoefte vast te stellen en de contracten te ondertekenen.

De activiteiten van de rve PO kenmerken zich als operationele activiteiten die worden uitgevoerd door de 454 fte ambtenaren en 84 fte externen.²⁹¹

Achtergrond externe inhuur

Vanaf begin 2013 zijn budgethouders verplicht hun vraag naar additionele personele capaciteit te richten aan het centrale vacatureloket²⁹² van de lead buyer Personeel. Ook al is de kans groot dat hier intern geen oplossing voor zal worden gevonden. De organisatieonderdelen zijn namelijk niet vrij om op eigen wijze externe medewerkers in te huren. Ook daarvoor geldt de verplichting om PO in te schakelen die, als er geen raamcontract voor de specifieke capaciteitsvraag is afgesloten, via de site Externe Inhuur de vraag op gecoördineerde wijze uitzet.²⁹³ Het doel van deze werkwijze is om de vraag en aanbod (intern of extern) zo efficiënt en effectief mogelijk bij elkaar te brengen. Daarnaast kan door de centrale rol die PO hierin heeft gekregen, worden nagegaan of wel alle interne mogelijkheden, waaronder het aanbod via het mobiliteitscentrum, in overweging zijn genomen.

Het vacatureloket is begin 2014 gestart, maar heeft door een vacaturestop (als gevolg van een reorganisatie) bij de gemeente Amsterdam vanaf eind 2014 stil gelegen. In november 2015 zijn de activiteiten van het vacatureloket weer opgepakt.

In 2015 zijn 854 inhuurcontracten, waaronder ook verlengingen, via de site Externe Inhuur afgesloten. In 2016 is dit aantal gestegen naar 1.173 contracten. Veel van deze inhuurcontracten komen voor rekening van de rve ICT (2015: 325 en 2016: 187). Nieuw-West sloot in 2015 één contract via de site Externe Inhuur af. In 2016 waren dit er 34. Metro en Tram heeft zowel in 2015 als in 2016 geen gebruik gemaakt van het vacatureloket en daarmee geen enkele keer via de site Externe Inhuur een contract afgesloten (zie figuur B7.1).²⁹⁴

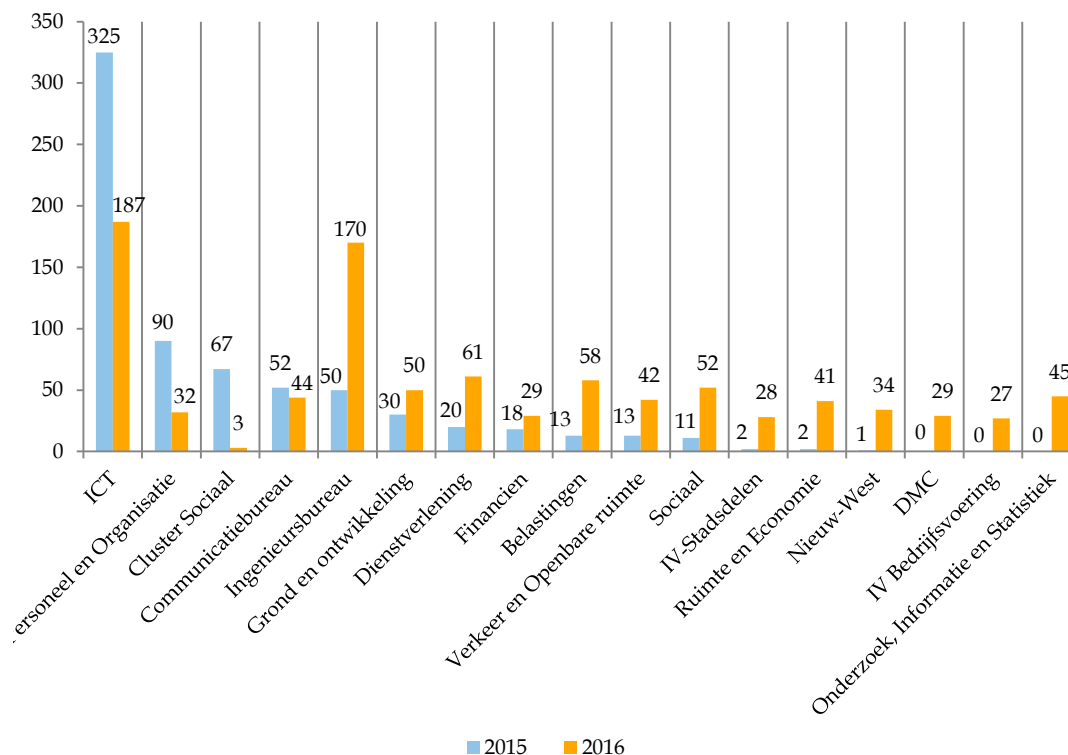
²⁹¹ Dit is inclusief alle P&O -ers van de Gemeente Amsterdam omdat deze onder de rve PO vallen. *Kopie van 20151009 verwerking overzicht opgave externen LAATSTE VERSIE t.b.v. Rekenkamer.xls* (Externen: 84,34 fte) en *kopie van 161110Rekenkamer formatie en bezetting 2015.xlsx, peildatum 31-12-2015* (Ambtenaren: 587,25 – 132,53 boventalligen).

²⁹² Het gaat hier niet om een fysiek loket maar om een organisatieonderdeel (afdeling) van PO.

²⁹³ Gedragscode *externe inhuur*, 2013, p. 6 waarin verwezen wordt naar het CMT van 2012.

²⁹⁴ De figuur bevat alleen die organisaties waarvan het aantal contracten in 2015 of in 2016 boven de 25 ligt.

Figuur B7.1 – Aanvragen afgesloten contracten externe inhuur 2015 en 2016



Bron: Analyse Rekenkamer Amsterdam op basis van contractenregister van de lead buyer Personeel

Op basis van de SPEND en een analyse van het (eigen) contractenregister komt PO in juli 2015 tot de volgende schatting: circa 59% van de inhuur in 2014 verliep niet via de lead buyer.²⁹⁵ Voor Metro en Tram was dit 98%,²⁹⁶ voor Nieuw-West 69%²⁹⁷ en voor rve ICT 11%.²⁹⁸

B7.1 Organisatiespecifieke afspraken om regels uit gedragscode en protocol te borgen

Voor PO geldt dat in 2015 zowel de gedragscode *externe inhuur* (1 januari 2013) en het protocol *externe inhuur* (1 juni 2015) voor hen van toepassing was.

Hierna zullen we de onderdelen van het inhuurproces beschrijven waar PO bij betrokken is of behoort te zijn en gaan we na welke aanvullende organisatiespecifieke afspraken binnen PO zijn gemaakt om de inhuur van externen door andere rve's te faciliteren.

²⁹⁵ Gegevens externe inhuur 2014, 2 juli 2015 waarin op basis de spendanalyse (totale kosten) is geschat dat 28% van de inhuur plaatsvond op basis van raamcontracten, 13% via het vacatureloket en 59% niet was verlopen via het vacatureloket of een raamcontract.

²⁹⁶ De overige 2% werd ingehuurd via raamcontracten.

²⁹⁷ 0,5% werd ingehuurd via de site externe inhuur en 30,5% via raamcontracten.

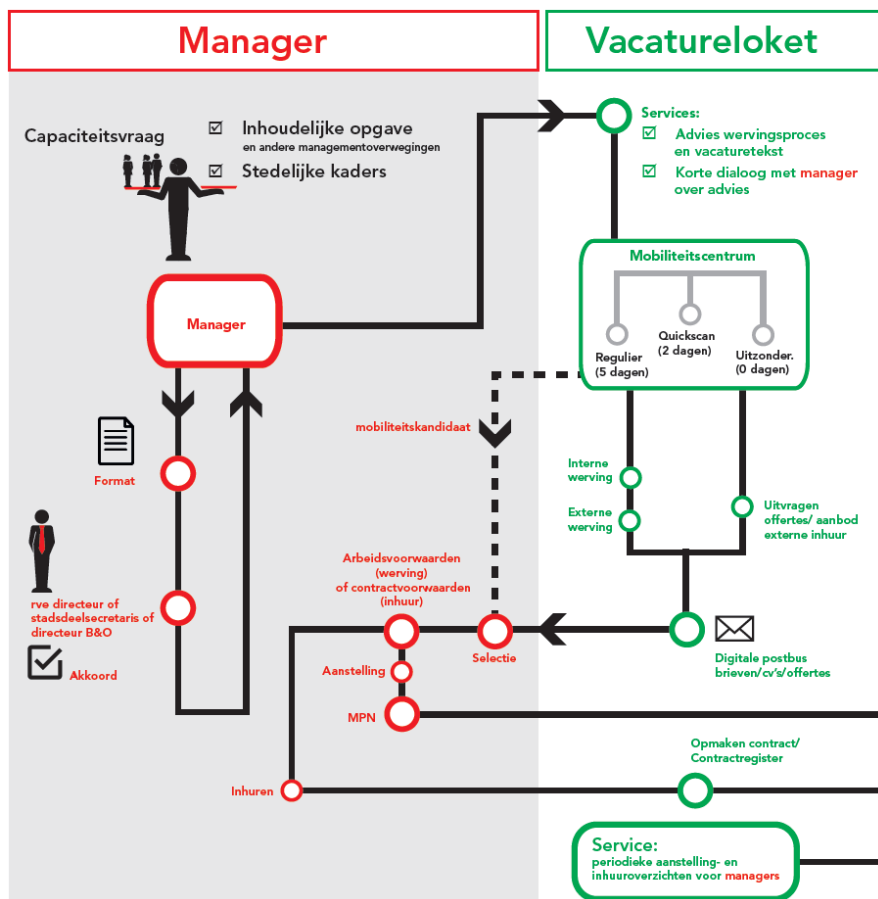
²⁹⁸ 87% werd ingehuurd via de site externe inhuur en 2% via raamcontracten.

Organisatiespecifieke afspraken

Het vacatureloket is het centrale punt bij de gemeente Amsterdam voor managers waar zij alle vraag naar personele capaciteit kunnen neerleggen. Ook voor de inhuur van externe medewerkers, ongeacht of dit functies tot en met schaal 9 of functies vanaf schaal 10 betreft.²⁹⁹

De manager formuleert de capaciteitsvraag op basis van de vakinhoudelijke wensen, stedelijke kaders en andere managementoverwegingen en vult het *intakeformulier externe inhuur* in. Nadat PO heeft vastgesteld dat de aanvraag door de rve directeur of stadsdeelsecretaris is geautoriseerd, wordt de aanvraag in behandeling genomen (zie figuur B7.1).

Figuur B7.1 – Stroomschema inhuur externen via het vacatureloket



Bron: Stroomschema vacature vervullingsproces in één oogopslag (oktober 2015)

²⁹⁹ Voor vacatures tot en met schaal 9 geldt dat er een minicompetitie moet plaatsvinden via de raamovereenkomsten. Het Vacatureloket zet de vacatures bij alle leveranciers binnen het perceel dat van toepassing is uit. Voor medische functies ligt deze grens tot en met schaal 11.

Voor het vacatureloket is het ingevulde *Intakeformulier externe inhuur*³⁰⁰ het startpunt voor het in behandeling nemen van de aanvraag. In dit formulier geeft de manager informatie over de functie. Het formulier is onderverdeeld in vier informatieblokken:

1. Informatie over de functie, waaronder het vakgebied, functienaam, uren per week, periode, mogelijkheden tot verlenging en het maximaal uurtarief.
2. Een beschrijving van de behoefte inclusief functie-eisen, een beschrijving van de probleemstelling en beschrijving van de afdeling.
3. De gunningscriteria voorzien van de weging waarbij per criterium wordt vermeld of het een knock-out criterium³⁰¹ betreft.
4. Het matchgesprek, waarbij wordt aangegeven op basis waarvan een gesprek met een kandidaat zal plaatsvinden.

Vanaf november 2016 is het *intakeformulier* vervangen door drie verschillende formulieren:³⁰² 1. *verlenging inhuur*, 2. *inhuur tot en met schaal 9 (uitzendkracht)* en 3. *Inhuur vanaf schaal 10 – Site externen inhuur*. Als we het laatstgenoemde formulier vergelijken met het voormalige intakeformulier dan valt in positieve zin op dat de reden van inhuur en het vakgebied nu expliciet moeten worden vermeld.

Daarnaast geeft de manager in het formulier aan welke van de twee mogelijke routes moet worden doorlopen. Of de verplichte route via het mobiliteitscentrum, waarbij in maximaal 2 dagen wordt nagegaan of er geschikte voorrangskandidaten zijn en waarbij vrijwillige mobiliteitskandidaten op de hoogte worden gebracht. Of de route waarbij de vacature zonder tussenkomst van het mobiliteitscentrum op de site Externe Inhuur wordt geplaatst en waarbij afwijking van de route moet worden gemotiveerd. In 2015 is het geregeld voorgekomen dat managers kozen om de vacature rechtstreeks op de site Externe Inhuur te laten plaatsen. Niet alleen vanwege de tijdswinst maar ook omdat het in de praktijk zelden voorkomt dat een mobiliteitskandidaat een tijdelijke functie invult. Over 2016 is het eerder regel dan uitzondering dat de verplichte route via het mobiliteitscentrum is doorlopen, aldus de lead buyer Personeel.³⁰³ Op basis van het ingevulde formulier vindt er overleg plaats tussen de manager, eventueel met zijn (decentrale) P&O-functionaris, en medewerkers van het vacatureloket. In dit overleg zal de medewerker van het vacatureloket de daarna te volgen processtappen toelichten en adviseren over de inhoud van de vacaturetekst.

Het advies is er op gericht om de tekst(en) aan de gemeentelijke vormeisen te laten voldoen en deze zodanig aan te scherpen dat een optimaal resultaat wordt behaald. Tevens wordt in overleg de weging van de gunningscriteria en de te hanteren 'knock-out criteria' bepaald. Daarna wordt de vacature op de site Externe Inhuur geplaatst. Dit wordt aangeduid als een offerteaanvraag.

³⁰⁰ Versies van juni 2013 en november 2014.

³⁰¹ Niet voldoen aan de eis betekent uitsluiting van de verdere procedure.

³⁰² Managementnieuws voor 1Amsterdam #38, 10 november 2016.

³⁰³ De rve PO heeft in maart 2017 aangegeven dat in 2016 6% van de aanvragen niet via het mobiliteitscentrum is verlopen.

Het vacatureloket stuurt na ontvangst van brieven en CV's de aanbieder een ontvangstbevestiging en beoordeelt vervolgens de binnengekomen offertes aan de hand van de eerder vastgestelde gunnings- en knock-outcriteria. De vijf best passende offertes worden doorgestuurd naar de manager.

De manager nodigt minimaal twee aanbieders uit voor een gesprek. Bij de kandidaten die afvallen geeft de manager de reden van afwijzing door aan het vacatureloket die het contact onderhoudt met niet-geselecteerde inschrijvers.

De manager voert een contractvoorwaardengesprek met de gekozen kandidaat. Het vacatureloket stelt het standaardcontract op en legt dit vast in het contractregister. In het standaardcontract³⁰⁴ staan bepalingen over wie de contractant is, een verwijzing naar de offerteaanvraag op de site Externe Inhuur, welke voorwaarden van toepassing zijn, duur van de overeenkomst en de mogelijkheid tot verlenging, de prijs, de verplichtingen van de contractant tijdens en na beëindiging van de overeenkomst, de opzegtermijn en een bepaling waarin is opgenomen dat een geheimhoudingsverklaring moet worden getekend.

Het standaardcontract bevat daarmee veel van de in de gedragscode³⁰⁵ en het protocol³⁰⁶ voorgeschreven onderdelen, te weten: afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, geheimhouding, contactpersoon en dat de contracten in de contractendatabase van PO worden vastgelegd. De opdrachtformulering en de verantwoordelijkheden worden niet expliciet vermeld in het contract. In plaats daarvan wordt er in het contract altijd verwezen naar de offerteaanvraag, waarin beide aspecten ook niet altijd worden behandeld. De aanpak, kennisborging en evaluatie zijn niet geregeld in het contract.

In mei 2016 is het standaardcontract herzien. Als we deze nieuwe versie vergelijken met de vorige (2015) dan valt in positieve zin op dat over de onderwerpen kennisborging en overdracht is geregeld dat de contractant op eerste verzoek van de gemeente daar actief aan meewerkt en de kennis mondeling of schriftelijk overdraagt. Bovendien is geregeld dat de contractant binnen één maand na ingang van de overeenkomst een kopie van de VOG verstrekt die niet ouder is dan een jaar. Ook na deze herziening is er nog geen aandacht voor de aanpak, verantwoordelijkheden en evaluatie.

Verlengingen en overgangsregeling

In 2015 is het verlengen van bestaande contracten niet afzonderlijk geregeld in de organisatiespecifieke afspraken.

De gedragscode en het protocol zijn beide vastgesteld door het college. Om vast te stellen of bestaande inhuurcontracten (naar schatting honderden contracten) in lijn zijn met het protocol stelde Concern Inkoop voor dat het GMT akkoord gaat met een

³⁰⁴ Versie januari 2015.

³⁰⁵ Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.

³⁰⁶ Protocol externe inhuur, p 3-4.

overgangsregeling om organisaties op die manier meer tijd te gunnen om aan alle regels van het protocol te kunnen voldoen.³⁰⁷ Op 14 oktober 2015 besluit het GMT dat de organisatieonderdelen vóór 1 december 2015 een voordracht dienen voor te leggen aan het college indien zij afwijken van het protocol *externe inhuur* en zij hiervoor alsnog toestemming aan het college willen vragen in het kader van de 'comply or explain'-regel.³⁰⁸ Opvallend is dat noch het college, noch het GMT de *overgangsregeling* formeel heeft vastgesteld.³⁰⁹ De status van de overgangsregeling is daarmee onduidelijk en wij betwijfelen sterk of deze overgangsregeling mocht worden uitgevoerd, maar op zijn minst blijft het onduidelijk.

In het protocol *externe inhuur* is geregeld dat het initiële inhuurcontract een maximale duur heeft van een half jaar en dat daar bovenop eenmalig voor maximaal een half jaar mag worden verlengd. Voor een nog langere inhuurperiode moet een collegebesluit worden verkregen. Gegeven deze bepaling zou bij een contractverlenging getoetst moeten worden of de maximale termijn van één jaar niet wordt overschreden. De overgangsregeling regelt niets over het onderwerp verlengingen.. Toch hebben de lead buyer Personeel en met hen de rve ICT het protocol *externe inhuur* en de overgangsregeling zo geïnterpreteerd dat contracten die voor 1 juni 2015 waren gesloten, maar na 1 juni zijn verlengd, niet hoefden te worden voorgelegd aan het college. Aan deze handelswijze ligt het uitgangspunt ten grondslag dat een contract wordt aanbesteed voor de periode inclusief de verlenging. En dat deze totale periode de initiële contractperiode betreft waarover in het protocol *externe inhuur* wordt gesproken. Door deze interpretatie zijn contracten die verlengd zijn na 1 juni en waarvan de totale contractduur langer dan één jaar werd, of waarbij het contract al eerder was verlengd, niet voorgelegd aan het college.

Vanaf november 2016 is het verlengen van alle externe inhuur (functies tot en met schaal 9 en functies boven schaal 9)³¹⁰ geformaliseerd met het formulier *verlengen*. Op het formulier moet worden aangegeven dat de rve-directeur of de stadsdeelsecretaris akkoord is met de verlenging. Ongeacht de functiewaardering moet de naam van de kandidaat, de start- en einddatum van de verlenging en aanvullende informatie worden gegeven. Bij de einddatum van de verlenging is toegelicht dat maximaal één jaar kan worden ingehuurd, gerekend vanaf de startdatum van de eerste overeenkomst.³¹¹

³⁰⁷ Concern Inkoop, Overgangsregeling voor lopende inhuurtrajecten, versie 4 november 2015. Daarin zijn de volgende argumenten benoemd voor de overgangsregeling: het garanderen van gelijke behandeling, transparant zijn over de werkwijze, voorkomen van veel discussie met budgethouders over individuele gevallen, het niet voor handen zijn enkele honderden contracten waardoor niet kan worden vastgesteld wanneer de looptijd van 1 jaar is bereikt.

³⁰⁸ Verslag & Besluitenlijst GMT, 28 oktober 2015.

³⁰⁹ In de vergadering van 14 oktober 2015 heeft het GMT gesproken over het protocol *overgangsregeling*. In de daar op volgende vergadering (28 oktober) is besloten om een samenvatting van de overgangsregeling op laten nemen in de besluitenlijst van 14 oktober.

³¹⁰ Voor medische functies wordt onderscheid gemaakt tussen functies tot en met schaal 11 en functies boven schaal 11.

³¹¹ Format verlening.docx.

Betreft het een verlenging van een overeenkomst die niet via het vacatureloket - site Externe Inhuur of raamcontractpartners - is gelopen? Dan wordt de manager verzocht het vacatureloket te voorzien van de volgende documenten:

- collegebesluit toestemming verlenging;
- alle getekende overeenkomsten;
- de VOG;
- de contactgegevens van de leverancier of ZZP'er (telefoonnummer, adres, KVK-nummer);
- de opgevraagde offertes bij aanvraag.

Dossievorming

Het vacatureloket archiveert die documenten die samenhangen met hun werkzaamheden. Het betreft:

- de aanvraag (en uitwerking van de aanvraag);
- de offerte-aanvraag;
- de nota van inlichtingen³¹²;
- de ontvangen offertes;
- de top-5 ranking van de kandidaten;
- terugkoppeling van de aanvrager waarom kandidaten het niet zijn geworden;
- communicatie naar markt in verband gunning en afwijzing;
- het contract;
- de Europese publicatie, waarbij de opdracht officieel is afgemeld.

Vanaf januari 2016 archiveert het vacatureloket ook de getekende geheimhoudingsverklaring en de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG).³¹³

De documenten worden opgeslagen op een netwerkschijf en zijn daarnaast ook raadpleegbaar in specifieke applicaties.³¹⁴ Tussen de lead buyer en de budgethouders zijn geen afspraken gemaakt over wie welke documenten archiveert en voor welke termijn. Van één integraal inhuurdossier is binnen de gemeente geen sprake. Het vacatureloket en de budgethouders maken daarin hun eigen afwegingen. Zo wordt er binnen het vacatureloket er vanuit gegaan dat de rve's de volgende informatie verzamelen en archiveren:

- zichtbare afweging nut en noodzaak, afweging eigen personeel of inhuur, beoordeling criteria kwaliteit, efficiency, slagvaardigheid, onafhankelijkheid, goed werkgeverschap;
- de aan de kandidaat te stellen eisen en wensen;

³¹² Betreft een memorandum met daarin de vragen van de leveranciers, terugkoppeling en uitleg.

³¹³ Voor januari 2016 was de individuele rve verantwoordelijk om de geheimhoudingsverklaring en de VOG te registreren.

³¹⁴ Waaronder mail, Topdesk, de site applicatie en Excel.

- het OR-advies dat gevraagd dient te worden bij inhuur vanwege reorganisatie, uitbreiding, inkrimping of een forse investering;
- de toetsing of voormalig personeel gedurende twee jaar na ontslagdatum is uitgesloten van externe inhuur;
- de instemming van dienstdirecteur of stadsdeelsecretaris;
- de vaststelling of de afgesproken voorwaarden en prestaties zijn nagekomen;
- de (tussentijdse) evaluaties.

B7.2 Toezicht op naleving en borging van organisatiespecifieke afspraken

Het vacatureloket van PO vervult een faciliterende rol om de inhuur goed te laten verlopen en heeft geen (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. In juli 2015 heeft PO het signaal aan het GMT afgegeven dat naar schatting 59% van de inhuur in 2014 niet via de lead buyer verloopt.³¹⁵ In 2016 is een dergelijke analyse niet uitgevoerd. De verwachting is dat er meer gebruik wordt gemaakt van de PO en minder vaak buiten PO om wordt ingehuurd. Hoe vaak en welk deel van de inhuurbedragen hiermee gemoeid is, blijft nu onbekend.

In de faciliterende rol zorgt het vacatureloket voor een gedegen intake waarbij een profiel wordt gemaakt van de kandidaat. Dit gebeurt in een dialoog met de manager en P&O-functionaris van de rve. Van belang daarbij is dat de gestelde eisen in combinatie met de gunningscriteria ook tot een goed resultaat leiden. Ook beoordeelt het vacatureloket de binnengekomen offertes aan de hand van gunningscriteria en knock-outcriteria, stuurt de aanbieder een ontvangstbevestiging en indien van toepassing later de afwijzing.

Het vacatureloket stelt bovendien het inhuurcontract op en legt dit vast in het contractregister. Net zoals de andere lead buyers en rve's is PO verplicht om deze contracten over te zetten naar de overeenkomstenregister. Met als doel om gemeentebreed inzicht te krijgen in de contracten.³¹⁶ In 2015 ontbrak een stadsbrede, centrale, registratie en daarmee inzicht in welke contracten met externen zijn afgesloten.

Om toch inzicht te verkrijgen in de inhuur hebben DMC en Concern Inkoop alle organisaties in augustus en september 2015 verzocht om gegevens te verstrekken over alle externe inhuur die op dat moment plaatsvond. Voor wat betreft de volledigheid van de opgave zijn vier voorbehouden gemaakt:³¹⁷

- de opgave van de organisaties is niet op volledigheid gecontroleerd;

³¹⁵ *Gegevens externe inhuur 2014*, 2 juli 2015 en mail aan stedelijk directeur bedrijfsvoering *jaargegevens inkoop en inhuur*, 3 juli 2015.

³¹⁶ *Memo aanvullen van het overeenkomstenregister*, 8 september 2016 en Verslag en Besluitenlijst GMT vergadering 14 september 2016.

³¹⁷ (*verantwoording*) *gegevens inventarisatie externe inhuur*, 6 oktober 2015.

- Metro en Tram heeft geen opgave gedaan van de circa 350 externe personen; omdat zij dit niet als externe inhuur zien, maar als uitbesteed werk.
- van de rekenkamer is geen opgave ontvangen;
- ook de 314 ingehuurde personen (178 fte) bij de reiniging die via het raamcontract uitzendkrachten worden ingehuurd, zijn niet in de opgave meegenomen.

Ook maken toetsende werkzaamheden een onderdeel uit van de faciliterende rol van PO. Het vacatureloket toetst de aanvraag en beoordeelt of deze binnen de criteria van het protocol vallen. Dreigt hiervan³¹⁸ te worden afgeweken dan meldt het vacatureloket dat aan de betreffende organisatie en vraagt na of toestemming van het college is verkregen.³¹⁹

In 2016 wordt de workload binnen het vacatureloket voor wat betreft de aanvragen inhuur dagelijks gemonitord. Met ingang van februari 2016 wordt in de interne managementrapportage afzonderlijk gerapporteerd over de aanvragen en verlengingen externe inhuur via de site Externe Inhuur en inhuur via het raamcontract. Niet alleen naar de stand van die maand, maar ook over het jaartotaal. Tevens zijn de jaartotalen voor de jaren 2014 en 2015 als referentie in een grafiek weergegeven. Ook wordt gerapporteerd over de lopende inhuur aan het begin en het eind van de maand en over nieuwe, afgeronde, geannuleerde aanvragen en aanvragen waar geen match voor was.³²⁰ Uit het overzicht blijkt dat tot en met augustus 2016 742 nieuwe aanvragen op de site Externe Inhuur hebben plaatsgevonden tegen 589 voor geheel 2015.³²¹ Deze toename van aanvragen zorgt er voor dat de werkdruk aanzienlijk is toegenomen. De vraag is dan ook hoeveel extra aanvragen het vacatureloket, in deze omvang en samenstelling, tijdig kan afwikkelen.

Om de kwaliteit te verbeteren worden vanaf juli 2016 maandelijks proces- en inkoopaudits uitgevoerd. Binnen een audit worden circa negentien dossiers geselecteerd.³²² Daarbij is het dossier getoetst op volledigheid³²³ en is het proces

³¹⁸ Het vacatureloket controleert of van de volgende normen wordt afgeweken: 1. Het uurtarief niet hoger dan € 125, 2. het dagtarief niet hoger dan € 1.125, 3. de oorspronkelijke contractlengte niet langer dan 6 maanden, de verlenging niet langer dan 6 maanden, 4. maximaal 36 uur per week en 5. een contractwaarde van meer dan € 178.000 per jaar. Het vacatureloket stelt ook vast of er sprake is van een uitzondering met een generiek karakter, zoals bijvoorbeeld bij de inhuur van Arboartsen, omdat de marktprijs voor deze mensen boven de norm van €125 zit.

³¹⁹ De rve PO heeft bij het ambtelijke wederhoor aangegeven de collegebesluiten op te vragen indien een verlenging over het jaar heen gaat of er een te hoog bedrag als tarief wordt gehanteerd. Deze collegebesluiten worden bijgehouden door concern inkoop, zie uitgebreid voetnoot 130.

³²⁰ Lead buyer Personeel, *Dashboard Vacatureloket, Inkoop en Inhuur*, augustus 2016.

³²¹ In 2012 waren dit circa 200 aanvragen en in 2014 waren er circa 350 aanvragen.

³²² 2 dossiers voor de verlenging van raamovereenkomsten uitzendkrachten, 5 dossiers voor de verlening van externe inhuur, 5 dossier voor de inhuur van uitzendkrachten via raamovereenkomsten en 7 dossiers voor externe inhuur.

³²³ Zo is bij de contractverlening onderzocht of de door twee partijen getekende contractverlenging middels een brief onderdeel uitmaakt van het dossier. Ook is vastgesteld of alle benodigde documenten die in het dossier dienen te zitten bij het initiële contract aanwezig waren. Bij een initieel contract is de aanwezigheid nagegaan van: de offerteaanvraag, offertes, motivatie van niet gegunde offertes, gunnings- en afwijzingscorrespondentie, geaccordeerd formulier basale toets, ondertekende overeenkomst, relevante bewijsstukken bij Eigen Verklaring, oppakken vacature-aanvraag binnen drie dagen en contract binnen één week gereed voor ondertekening.

getoetst op tijdigheid³²⁴ en worden de maandrapportage en het contractenregister getoetst op volledigheid.³²⁵ Eventueel geconstateerde tekortkomingen worden in de dossiers hersteld.

³²⁴ Zo is bij een contractverlening nagegaan of deze tijdig heeft plaatsgevonden: max 5 werkdagen totdat brief is verzonden, gerekend vanaf de intakedatum.

³²⁵ Zo is bij een contractverlenging getoetst op de aanwezigheid en juistheid van alle gegevens in de maandrapportage Inkoop en Inhuur en het contractenregister PO.



Gedragcode

Externe Inhuur

Inhoud

Externe Inhuur	1
Checklist bij inhuur van externen	9
Colofon	13

De Gedragscode Externe Inhuur is opgesteld door de directie Middelen en Control van de Bestuursdienst en vastgesteld door het college op **2 juli 2013 met terugwerkende kracht tot 1-1-2013**.

Gedragcode

Externe Inhuur

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

De gedragscode biedt kaders aan de integrale manager, waar binnen gehandeld dient te worden, voor een daadkrachtige sturing op de beperking van de inzet van externen en betere benutting van de capaciteiten en inzet van het eigen personeel. Ook is de gedragscode bedoeld om het inkoopproces van externen te verbeteren, voor een krachtigere sturing op begroting en realisatie, en het informeren van de resultaten van de inhuur van externen aan de gemeenteraad.

Inhuur van externen dient op een verantwoorde en terughoudende wijze plaats te vinden. Het is belangrijk dat bij de inhuur van externen een juiste afweging over nut en noodzaak heeft plaatsgevonden. Externe inhuur zal in veel voorkomende gevallen onvermijdelijk zijn, zoals bij piekbelastingen, bij onvoorziene capaciteitsproblemen of als specialistische en vakmatige kennis redelijkerwijs niet binnen het gemeentelijke apparaat voor handen is. In andere gevallen verdient het de voorkeur om eerst te bezien of gelijkwaardige alternatieven binnen het ambtelijke apparaat van de gemeente Amsterdam voorhanden zijn.

Kader

Het gemeentelijk personeelsbeleid, de geldende inkoop- en (Europese) aanbestedingsregels en doelstellingen, het gebruik van de gemeentelijke raamcontracten, **de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector (WNT) in geval van inhuur op de gemeentelijke functie van griffier of gemeentesecretaris** en deze gedragscode vormen het kader waarbinnen de inhuur van externen kan plaatsvinden.

Invalshoek

Bij het toepassen van de maatregelen worden drie invalshoeken gehanteerd:

- professioneel opdrachtgeverschap
- goed werkgeverschap
- efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

Professioneel opdrachtgeverschap redeneert primair vanuit de kwalitatieve vraag hoe de te behalen resultaten inhoudelijk zo doeltreffend en effectief mogelijk kunnen worden bereikt.

Goed werkgeverschap gaat uit van de doelstelling dat zoveel mogelijk inzet van eigen medewerkers nagestreefd wordt, om kennis binnen de gemeente Amsterdam te houden en om kwalitatief goede en goed gemotiveerde medewerkers te verkrijgen en te behouden.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering gaat primair uit van de overweging dat de inzet van middelen altijd doelmatig en efficiënt moet zijn, zodat doelstellingen en resultaat verplichtingen gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de termijn die er voor staat.

Bij de in te zetten maatregelen dient een goede balans gevonden te worden tussen deze drie invalshoeken. Na een scherpe afweging vanuit professioneel opdrachtgeverschap hoe de te leveren resultaten het beste bereikt kunnen worden, vereist goed werkgeverschap vervolgens dat hiervoor in principe eigen medewerkers worden ingezet. Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering is aanvullend hierop: inzet van mensen en middelen, intern of extern, moet zo efficiënt mogelijk geschieden.

Het hanteren van deze gedragscode is daarmee een eerste stap in het bevestigen van de uitgangspunten van professioneel opdrachtgeverschap en goed werkgeverschap.

Wat is externe inhuur?

Op 14 oktober 2008 heeft het College de navolgende definitie vastgesteld:

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

Buiten deze definitie valt:

Inbesteding: de inhuur van medewerkers die binnen de gemeente Amsterdam werkzaam zijn.

Vormen van uitbesteding zoals:

- Facilitaire dienstverlening ten aanzien van personeel en gebouwen.
 - Zogenaemde algemeen verzorgende functies, waaronder catering, bewaking en beveiliging, kinderopvang, scholing, opleiding, onderhoud gebouwen, arbo-dienstverlening.
- Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT.
 - (spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk) e.d.
- Werkzaamheden op basis van vacatiegelden (raadsleden, leden van adviescommissies etc.).
- Het verstrekken van subsidies.

Kenmerkend **verschil tussen externe inhuur en uitbesteding** is dat bij uitbesteding een product wordt opgeleverd. Dat wil zeggen de opdrachtgever stuurt niet op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij inhuur van externen is sprake van directe sturing van de opdrachtgever op de inzet van en uitvoering door de externe. Met andere woorden komt het gevraagde product of dienstverlening tot stand onder aansturing van de opdrachtgever (externe inhuur) of levert de externe partij een kant-en-klaar product of dienst op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties (uitbesteding).

Soorten externe inhuur

Vanwege uniformiteit, onderlinge vergelijking en om beter te kunnen anticiperen op toekomstige wet- en regelgeving volgt de gemeente Amsterdam het Rijk ook voor wat betreft de indeling van externe inhuur in beleidscategorieën, beleidsgevoelige inhuur, (beleids)ondersteunende inhuur en inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering.

Externe inhuur die politiek en beleidsmatig gezien het meest gevoelig ligt betreft de inzet van externe adviseurs in het primaire (beleids)proces bij de gemeente Amsterdam, de zogenaamde **beleidsgevoelige inhuur**. De afweging en argumentatie die leidt tot inhuur is hierbij essentieel, maar ook de vraag of deze afweging wel systematisch en volledig plaatsvindt. Het betreft vier soorten van inhuur, waarvoor de beslissingsbevoegdheid tot inhuur met een contractwaarde >€ 50.000 tot aan de **Europese aanbestedingsgrens** én inhuur met een uurtarief van € 75,- tot € 150,- ligt bij de **eind**verantwoordelijke directeur.

1. *Interim-(project)management*

(Project)managers ter tijdelijke opvulling van vacatures, dan wel verandermanagers die ingezet worden teneinde een organisatieverandering door te voeren

2. *Organisatie- en formatieadvies*

Adviseurs betrokken bij organisatiewijzigingen en –veranderingen en bij de uitvoering van functiewaardering

3. *Beleidsadvies*

Advisering (en eventueel explorerend onderzoek) dat wordt verricht ten behoeve van nieuw beleid, dan wel bijstelling van bestaand beleid

4. *Communicatieadvies*

Advisering ten aanzien van voorlichting, communicatie, campagnes, etc. Onder deze categorie valt niet de uitbesteding van werkzaamheden aan drukkers, filmmakers, tentoonstellingen, e.d.

Op **(beleids)ondersteunende inhuur** wordt een beroep gedaan als er ondersteuning nodig is bij (beleids)uitvoering of bij de uitvoering van bedrijfsprocessen. Deze inhuur is niet beleidsgevoelig. Het betreft allemaal specialistische en vakmatige kennis die de gemeente Amsterdam wel grotendeels, maar redelijkerwijs niet volledig in huis wil hebben. Het betreft drie categorieën:

5. *Juridisch personeel*

Onder deze inhuurcategorie vallen juridische professionals die op de werkvloer rondlopen en worden aangestuurd door de gemeentelijke opdrachtgever, bijvoorbeeld voor vervanging bij ziekte, vacature of voor het opvangen van pieken (bijvoorbeeld bij bezwaar-en beroepafhandeling of door tijdelijke projecten). Onder de kosten van juridische extern personeel zijn niet de kosten voor het inschakelen van advocaten-, notaris-, incassokantoren begrepen, aangezien de werkzaamheden van deze juridische dienstverleners worden gerekend tot uitbesteding. Bij deze diensten is het doel van de inschakeling het benutten van de specialistische en vakmatige kennis, ten dienste van gemeentelijke taken. Er is sprake van uitbesteding aangezien de opdrachtgever niet heeft gestuurd op de wijze waarop het product of dienst (bv procesvertegenwoordiging) tot stand is gekomen.

6. *Advies over automatiseringsvraagstukken*

Advisering van het management bij aankoop en ontwikkeling van automatisering, software, e.d., voorafgaand aan of ter begeleiding van besluitvorming en aanbesteding van het project. De uitgaven voor aankoop en installatie van hardware, software (inclusief maatwerk), netwerken, automatiseringsopleidingen, e.d. vallen niet onder deze categorie

7. *Advies over accountancy, financiën en administratieve organisatie*

Ondersteuning van eigen accountantsonderzoeken en financiële deskundigheid, o.a. voor het opstellen van de administratieve organisatie

De categorie **inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering**, die wel valt onder de definitie, maar waarvan onomstreden is dat hiervoor wordt ingehuurd. Het gaat hier immers om opvang van piekwerkzaamheden, vraagfluctuaties, of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere werkprocessen. Om doelmatig (flexibele en efficiënte uitvoeringscapaciteit) te kunnen opereren is het noodzakelijk om bij vraagfluctuaties een beroep te kunnen doen op detachings- en uitzendbureaus.

8. Uitzendkrachten, zowel op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden

Secretariële medewerkers, administratieve krachten, medewerkers voor de helpdesk ICT en overige helpdesk medewerkers, telefonistes, managementassistenten e.d. via uitzendkracht- of detachingsovereenkomsten.

Sturing op externe inhuur

In het kader van de bezuinigingen heeft het college gekozen voor **strategische personeelsplanning** om de flexibele inzet van eigen personeel te vergroten. Inzet van extern personeel vindt pas plaats als alle mogelijkheden om eigen personeel in te zetten zijn uitgeput. Het Concern MT (CMT) heeft daartoe het beleid voor mobiliteit en vacaturevervulling aangescherpt. Aanvragen voor externe vacaturevervulling lopen via het CMT. Als vacatures niet direct intern kunnen worden vervuld, is onder bepaalde voorwaarden externe inhuur mogelijk (zie ook checklist achterin de gedragscode). De maatregelen moeten er mede toe leiden dat de doorstroom van interne kandidaten en de herplaatsing van boventalligen worden bevorderd. Daarmee kunnen loopbaankansen voor medewerkers worden gecreëerd en kunnen de frictie- en WW-kosten voor de gemeente zoveel mogelijk beperkt blijven. Verschillende typen inhuur vragen om verschillende wijzen van aandacht en sturing. Vanuit financieel oogpunt worden daarom grofweg **twee** tariefgroepen onderscheiden. Dit maakt het mogelijk om met een goede registratie inhoudelijke en kwalitatieve analyses te maken, waardoor gestuurd kan worden op bevindingen.

De **lagere tarieven** (tot € 75 per uur), vormen het grootste gedeelte van de externe inhuur binnen de reguliere exploitatie. Deze inhuurkrachten hebben doorgaans tarieven die hoger zijn dan de brutosalarissen van eigen personeel van de gemeente, maar zijn vergelijkbaar wanneer alle kosten zoals management, huisvesting, ziekte- en ontslagrisico's, opleidingen, reiskosten en werkgeverslasten worden meegerekend. Bij deze groep wordt vooral gestuurd op volume en de verhouding met de vaste formatie van de gemeente. Bij de **hogere tarieven**, van € 75 en hoger per uur, gaat deze vergelijking niet meer op en is externe inhuur veelal duurder dan het eigen personeel. Daarom wordt bij deze groep vooral gestuurd op de beperking van de externe inhuur ten gunste van de inzet van eigen personeel, tenzij er specifieke deskundigheid gevraagd wordt. Speciale aandacht **in deze categorie** gaat uit naar de **dure inhuur** in management en adviesfuncties. De inzet is om deze externe inhuur tot een minimum te beperken en slechts bij zeer specifieke deskundigheid of schaarste op de arbeidsmarkt tot externe inhuur over te gaan.

Met ingang van 2013 heeft het college de normering van de totale uitgaven externe inhuur als percentage van de loonsom vervangen door een zeer stevige beperking op dure inhuur. Voor contracten externe inhuur geldt een **maximumuurtarief** van € 150,- en een **maximumdagtarief** van € 1.200,-. Deze tarieven worden toegepast met inachtneming van de bestaande inhuurregel dat de totale contractwaarde van inhuurcontracten niet boven de **Europese aanbestedingsdrempel** van € 200.000,-¹ mag uitkomen.

Contracten externe inhuur die boven dit maximumuurtarief, -dagtarief of de Europese aanbestedingsdrempel uitkomen (ook tijdens de looptijd van het contract, o.a. vanwege verlenging), dienen vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college voorgelegd te worden. In het kader van de P&C-cyclus wordt de gemeenteraad over de gemeentelijke inhuur geïnformeerd.

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semi-publieke sector (WNT) in werking getreden. De **WNT**-norm voor 2013 is € 228.599,- op jaarbasis (exclusief de door de werkgever verschuldigde verplichte sociale premies)². In geval van externe inhuur is de WNT bij gemeenten alleen van toepassing op de functie van griffier of gemeentesecretaris.

Daadwerkelijke inhuur

Het is, binnen de kaders van deze gedragscode, de discretionaire bevoegdheid van de individuele manager om externe deskundigheid in te zetten. De manager wordt immers beoordeeld op het bereiken van resultaat binnen zijn vastgestelde (apparaat) budget. Keuzes die hij/zij daarbij maakt bij het inzetten van mensen en middelen, is de ruimte die hij/zij binnen het concept van integraal management heeft. Daarbij wordt uiteraard voldaan aan de eisen van rechtmatigheid.

Daarnaast is het van belang dat in die situaties waarin de inhuur van externen de beste oplossing is om de beoogde resultaten te bereiken, maatregelen worden getroffen die gericht zijn op een meer doelmatige en efficiënte inhuur van externen (waaronder een duidelijke opdrachtomschrijving, juiste tariefstellingen, gebruik van mantelcontracten en focus op kennisoverdracht).

Het Concern MT heeft besloten om per 1 januari 2013 **de Site Externe inhuur** voor alle organisatie-onderdelen van de stad verplicht te stellen. De Site Externe inhuur is daarmee het kanaal voor inhuursegmenten waar nog geen raamovereenkomsten voor zijn afgesloten. De uitvoerende werkzaamheden zijn bij het Servicehuis Personeel belegd. Met het gebruik van de Site wordt er een aanzienlijke kostenreductie gerealiseerd, krijgt het midden- en kleinbedrijf de kans om te concurreren met de grote bedrijven en wordt de rechtmatigheid van inhuur beter gewaarborgd. De site Externe inhuur is toegankelijk via de minisite 'Inkoop en aanbesteden' op het intranet.

¹ Deze drempelwaarde is door de Europese Unie vastgesteld voor het jaar 2013.

² Dit normbedrag van de WNT is van toepassing op het jaar 2013 en wordt jaarlijks van rijkswege aangepast.

Inhuurregels

Vanuit het uitgangspunt dat alleen externe deskundigheid wordt ingehuurd, wanneer geen andere opties binnen de eigen gemeentelijke organisatie en/of binnen de gemeente Amsterdam beschikbaar zijn, wordt een aantal regels op het gebied van inhuur mogelijk die transparantie in de afweging mogelijk maken:

1. Voormalig gemeentepersoneel is gedurende twee jaar na de ontslagdatum **uitgesloten van externe inhuur, indien de oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst.**
2. Bij de inhuur van externen wordt daar waar mogelijk verplicht gebruik gemaakt van de bestaande raamcontracten **(deze zijn te vinden op de intranet minisite 'Inkoop en aanbesteden')**.
3. Inzet van externe deskundigheid wordt altijd beargumenteerd en gemotiveerd. Dit wordt gedocumenteerd volgens de geldende inkoop- en aanbestedingsregels.
4. Aanvragen tot inhuur worden altijd getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur en/of een inkoopadviseur, passend binnen de eigen planning- en controlsystematiek **van de dienst.**
5. **De beslissingsbevoegdheid tot inhuur van beleidsgevoelige inhuur met een contractwaarde vanaf € 50.000,- (interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatieadvies en beleidsadvies) tot aan de Europese aanbestedingsgrens én inhuur met een uurtarief vanaf € 75,- per uur tot aan het maximumuurtarief van € 150,- ligt bij de eindverantwoordelijke directeur.** De gewijzigde beslissingsbevoegdheid wordt vastgelegd in de delegatie- en mandaatsbesluiten **binnen de dienst.**
6. Het uitgangspunt bij de inhuur van externen is dat de totale contractwaarde als maximum niet uitkomt boven **de Europese aanbestedingsgrens.**
7. Mocht de te verwachten inhuur op contractbasis boven de **Europese aanbestedingsdrempel, het maximumuurtarief van € 150,- of –dagtarief van € 1.200,-** uitkomen, dan wordt deze inhuur **vooraf** ter goedkeuring voorgelegd via de vakwethouder aan het college, **dat wil zeggen vóórdat de overeenkomst is gesloten of tijdens de looptijd wordt verlengd.**

Verantwoording en Informatievoorziening

De wethouder met Personeel & Organisatie in de portefeuille is verantwoordelijk voor het beleid, de sturing en beheersing, de informatievoorziening ten aanzien van de inhuur externen en voor de rapportages aan de gemeenteraad. De vakwethouders zijn verantwoordelijk voor de uitgaven van **de gemeentelijke onderdelen** binnen hun portefeuille en dus ook voor de uitgaven aan externen.

Op **het ambtelijk** concernniveau is de gemeentesecretaris, als algemeen directeur van de diensten en bedrijven, eindverantwoordelijk voor de begroting en realisatie van externe inhuur. De diensten en bedrijven zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de regels en de Bestuursdienst is verantwoordelijk voor het opstellen van de bestuursrapportages.

- De reguliere verantwoording aan de gemeenteraad over de resultaten van het beleid in het kader van de P&C-cyclus **vindt plaats bij de begroting, 4-maandsrapportage, de 8-maandsrapportage en de jaarrekening.**
- Diensten **worden verzocht hun externe inhuur op basis van de gedragscode via de P&C-cyclus van de Bestuursdienst te rapporteren aan het college en de gemeenteraad. Het betreft o.a.:**
 - de uitputting van budgetten,
 - **de externe capaciteitsinzet in fte.**
 - de inhuur van externen zoals genoemd onder **inhuurregel 6 en 7**
 - **de inhuur van juridische dienstverleners**

Stadsdelen worden met ingang van 2013 uitgenodigd om hun uitgaven externe inhuur conform de systematiek van de gedragscode ter informatie te melden aan het college en de gemeenteraad via de P&C-cyclus.

De gedragscode maakt verder onderdeel uit van de opgenomen bedrijfsvoeringsverklaringen in de door de diensten en bedrijven opgestelde jaarrekening.

Voor een transparante sturing op de hoeveelheid externen in dienst van de gemeente door het management is een heldere registratie nodig van het aantal en soort externen. Op grond van de CAO-gemeenten 2011-2012 zal de directie Middelen en Control dit jaar in overleg met de dienst SHP onderzoeken hoe externen die werkzaam zijn binnen de gemeentelijke organisaties kunnen worden geregistreerd.

Inwerkingtreding

Deze gedragscode treedt **met terugwerkende kracht** in werking op **1 januari 2013**. Hiermee wordt de vastgestelde gedragscode door B&W van **1 maart 2010** ingetrokken.

Checklist bij inhuur van externen

Alvorens tot inhuur van externen wordt overgegaan ligt het in de rede om te bezien of de benodigde expertise, vaardigheid c.q. kennis binnen de gemeente Amsterdam aanwezig is. Binnen de gemeente Amsterdam zijn een aantal gemeentelijke organisaties waar specifieke expertise en/of kennis kan worden ingehuurd.

Gemeentelijke organisatie	Werkgebied
ACAM	accountancy e.d.
Bureau Integriteit Dienst Advies en Onderzoek/AGA	advies integriteitsvraagstukken onderzoek en statistiek beleids- & bestuursadvies interim management organisatie & proces financiën, planning & control human resources management informatiemanagement trainingen/opleidingen (op bovenstaande vakgebieden)
Bureau van Werk naar Werk/Vervangend werkgeverschap (SHP)	verschillende werkgebieden
IBA	projectleiders
Projectmanagementbureau/SPA	projectleiders
OGA	projectleiders
Dienst ICT	projectleiders, projectmedewerkers, advisering
Bestuursdienst	juridisch advies, organisatieadvisering e.d.

Bij inhuur van externen waakt de opdrachtgever ervoor dat de overeenkomst (het contract) niet de kenmerken van een arbeidsovereenkomst bevat. Het is belangrijk dat de overeenkomst tot opdracht voldoet aan de juridische en fiscale eisen die daaraan gesteld worden. Dit is met name van belang bij éénmanszaken. Op het moment dat de gemeente de enige opdrachtgever is, of indien er geen sprake is van een juridische erkende onderneming, is dit risico onaanvaardbaar hoog.

Het risico bestaat hierin dat zowel fiscale als sociale verzekeringspremies met terugwerkende kracht gedurende vijf jaar kunnen worden gevorderd bij de inhurende organisatie, wanneer achteraf blijkt dat niet van een overeenkomst, maar van een arbeidsovereenkomst sprake is. De fiscus heeft haar beleid in deze onlangs nog scherp onder de aandacht gebracht. Zodra het voornemen tot het inhuren van derden gestalte heeft gekregen, dienen de volgende stappen te worden ondernomen:

a. Verkenning probleem

Een goed inzicht en afbakening in de aard van het probleem.

b. Aanpak van het probleem

Hoe wordt het probleem aangepakt. Is het nodig om een nieuw onderzoek of adviesaanvraag uit te zetten. Of, is er al zoveel kennis beschikbaar of kan worden aangesloten bij lopende onderzoeken.

c. Afwegen nut en noodzaak

Is de afweging gemaakt voor de inzet van middelen met betrekking tot de afweging van de criteria, zoals onder meer kwaliteit, efficiency, slagvaardigheid, onafhankelijkheid, goed werkgeverschap. Kortom uitgaande van het uitgangspunt, *hoewel externe inhuur soms onvermijdelijk is wordt, indien gelijkwaardige capaciteit binnen het ambtelijke apparaat voorhanden is, interne capaciteit ingezet, dan wel wordt binnen de gemeente Amsterdam inbesteed*, is het nodig of noodzakelijk om externe expertise in te huren.

Het CMT heeft de op 27 maart 2013 de volgende aanvullende interne regels voor vacaturevervulling vastgesteld:

1. als vacatures niet direct intern kunnen worden vervuld, maar er wel een interne kandidaat is die door middel van om-, her- of bijscholing de vacature zou kunnen vervullen

binnen een half jaar, dan wordt aan een externe kandidaat een tijdelijke aanstelling van minder dan 6 maanden geboden of invulling via inhuur geregeld.

2. als vacatures niet direct intern kunnen worden vervuld, maar er wel een interne kandidaat is die door middel van om-, her- of bijscholing de vacature zou kunnen vervullen na een half jaar tot 2 jaar, dan wordt een externe kandidaat via inhuur ingezet voor uitsluitend de benodigde termijn.
3. bij de CMT-besluiten over externe openstelling wordt meegenomen of er al bekende interne kandidaten zijn die binnen 2 jaar de functie zouden kunnen uitoefenen. Alleen bij expliciete, uitzondering kunnen nog externen voor onbepaalde tijd of met een vaste aanstelling (in eerste instantie bij wijze van proef) worden aangenomen.

Uitzondering op de regel:

Bovenstaande regels gelden niet voor twee bijzondere groepen medewerkers: trainees en medewerkers met een arbeidsbeperking die vallen onder de werking van de participatiewet (per 2014). Er komt een traineepool 14, die start in 2014, en deze trainees zullen de voor trainees nu ook gebruikelijke tijdelijke aanstelling voor bepaalde tijd krijgen. Op welke wijze de gemeente aan de normen van de participatiewet voldoet / gaat voldoen, wordt door DMC nader uitgewerkt.

d. Opdrachtformulering en offerte-aanvraag

Bij externe inhuur vormt de opdrachtformulering de basis voor de offerteaanvraag. Mocht in

samenspraak met de Inkoopadviseur worden overgegaan tot een offerteaanvraag dan dient eerst te worden nagegaan of er binnen de gemeente raamcontracten hier omtrent zijn afgesloten. Informatie over de raamcontracten **voor externe inhuur is te vinden op de intranet minisite 'Inkoop en aanbesteden'**. Vervolgens moet, binnen het voor de opdracht relevante deel van het raamcontract, een offerteaanvraag worden uitgezet bij de geselecteerde leveranciers, en hierin de opdracht worden beschreven. Het uitzetten van een opdracht vraagt om een heldere opdrachtformulering, als voorwaarde voor een goed resultaat.

e. Selectie en contracteren

Door de beoordeling van de offertes met meerdere personen (Budgethouder, Juridische Zaken, Financiën, P&O, Inkoop) ter hand te nemen kan een meer objectieve keus worden gemaakt.

Te beoordelen punten zijn onder meer:

- Tijdigheid en volledigheid van de offerte;
- Begrip van de situatie;
- Anticipatie op de dienstspecifieke situatie;
- De prijs/kwaliteit verhouding;
- Tijdsplanning van het project / de opdracht;
- Indruk van adviseurs, achtergelaten tijdens gesprek en / of uit CV en / of referenties;
- De standaardvoorwaarden van het bureau en de daarin opgenomen regels voor wat betreffende onder meer vervanging van de adviseur, auteursrechten, gebruiksrechten;
- Juridische structuur

In een contract getekend door beide partijen wordt vastgelegd:

- Opdrachtformulering;
- Aanpak;
- Afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd;
- Evaluatiemomenten;
- Eventueel geheimhouding;
- Verantwoordelijkheden;
- Borging van de kennis;
- Contactpersoon.

f. Uitvoeren van de opdracht

- Zijn kwaliteitsnormen afgesproken
- Goede en tijdige communicatie met de verschillende belanghebbenden gedurende het proces.
- Tussentijdse bewaking van de planning van het budget
- Intensieve interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens elke fase

g. Evaluatie van de opdracht

Tussentijdse evaluatie en een evaluatie na afloop is van belang. Ook wanneer de opdracht niet de gewenste voortgang heeft, is het zinvol een evaluatiemoment in te voegen en nieuwe afspraken te maken. Een rapportage van de evaluatie(s) kan aan het dossier betreffende het project worden toegevoegd.

h. Instemming directeur dienst

De beslissingsbevoegdheid tot inhuur van beleidsgevoelige inhuur met een contractwaarde vanaf € 50.000,- (interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatieadvies en beleidsadvies) **tot aan de Europese aanbestedingsgrens** én inhuur met een uurtarief van € 75,- per uur **tot aan € 150,- ligt bij de eindverantwoordelijke directeur** van de betreffende gemeentelijke organisatie. **Boven de Europese aanbestedingsdrempel, het maximumuurtarief of -dagtarief ligt de beslissingsbevoegdheid bij het college.**

i. Instemming vakwethouder en college

Wanneer het een adviesopdracht op topniveau betreft en wanneer het project waarover advies gevraagd wordt van grote inhoudelijke en financiële importantie is, zal de directeur van de dienst dit bespreken met de vakwethouder. **Mocht de te verwachten inhuur op contractbasis boven de Europese aanbestedingsgrens, het maximumuurtarief of -dagtarief uitkomen, dan wordt deze inhuur vooraf ter goedkeuring voorgelegd via de betreffende vakwethouder aan het college.**

j. Duurzaam en maatschappelijk verantwoord inkopen

Het gemeentelijk personeelsbeleid, de geldende inkoop- en (Europese) aanbestedingsregels en doelstellingen, de bestaande raamcontracten en de gedragscode vormen het kader waarbinnen de inhuur van externen kan plaatsvinden.

k. Dossiervorming

Het is noodzakelijk een dossier te vormen over het gehele traject/proces. De documentatie bevat;

- Eerste probleemformulering
- Motivering voor externe uitvoering
- Pakket van eisen
- Opdrachtformulering
- OR advies
- Namen van bureaus die voor offerte zijn uitgenodigd
- De offerte die heeft geleid tot de adviesopdracht en namen van uitvoerder(s)
- Rapportages
- Evaluatieresultaten

l. Europese aanbesteding.

Aan de hand van de ingeschatte hoogte van de kosten is Europese aanbesteding al dan niet noodzakelijk.

m. Adviesrecht van de OR

Is er gekozen voor externe uitvoering dan heeft de OR bij sommige opdrachten adviesrecht (Wet op de Ondernemingsraad).

Art.25 lid 1 onder n bepaalt dat de OR adviesrecht heeft m.b.t. 'het verstrekken en het formuleren van een adviesopdracht aan een deskundige buiten de onderneming betreffende een hiervoor (reorganisaties / uitbreiding / inkrimping / forse investeringen etc) bedoelde aangelegenheden.'

Dat gaat dus verder dan advies over welk bureau wordt ingehuurd.

De OR heeft ook adviesrecht over de formulering van de adviesopdracht. De achterliggende reden hiervoor is dat de OR in een zo vroeg

mogelijk stadium inzicht krijgt in de achtergronden van eventueel in een later stadium te nemen maatregelen (bijv. een reorganisatie).

Colofon

De Gedragscode Externe Inhuur is opgesteld door de directie Middelen en Control van de Bestuursdienst en vastgesteld door het college op **2 juli 2013 met terugwerkende kracht tot 01-01-2013.**

Aan de tekst van deze Gedragscode Externe Inhuur kunnen geen rechten worden ontleend.

Adviseur: Urmie Baarn
(u.baarn@amsterdam.nl)

Vormgeving: ABC Vorm
Amsterdam, juni 2013



Bijlage 9 – Protocol externe inhuur

De onderstaande tekst bevat de integrale tekst uit het protocol Externe Inhuur van 1 juni 2015.

Als randvoorwaarde bij de overeenstemming over de fijn structuur van de organisatie is tussen de Medezeggenschap en de Bestuurder afgesproken om tot verdere regulering van de inhuur van externen te komen en afspraken hierover samen vast te leggen in een protocol.

Dit protocol externe inhuur gaat in per 1 juni 2015 en definieert wanneer er sprake is van inhuur, welke aanleidingen er kunnen zijn, hoe het proces rond vacaturestelling en inhuur verder op elkaar wordt aangesloten, hoe en aan wie er wordt gerapporteerd en hoe de invoering zal worden georganiseerd.

Uitgangspunt voor alle vacatures: Inzet van eigen personeel staat voorop

Amsterdam wil op een effectieve en efficiënte manier haar eigen medewerkers inzetten. De strategische personeelsplanning en het feit dat iedereen in algemene dienst werkt van de gemeente Amsterdam is bedoeld om de flexibele inzet van het eigen personeel te vergroten en om goed zicht te hebben en te houden over de expertise die in huis is en die de komende jaren nodig is. Daarnaast zijn er instrumenten als loopbaanbeleid, de klussenbank, de interne vacaturesite en flankerend beleid bij boventaligheid. Al deze instrumenten zijn er op gericht om tot een match te komen tussen medewerkers in dienst van Amsterdam en ontstane vacatures, ook als die match nog wat extra opleiding of kennis vergt of deels andere vaardigheden.

Inzet van extern ingehuurde medewerkers vindt dus pas plaats als alle mogelijkheden om eigen personeel in te zetten zijn uitgeput.

Om dit te borgen heeft het Gemeentelijk Management Team (GMT) het beleid voor mobiliteit en vacaturestelling aangescherpt en is er met de komst van het vacatureloket, 1 loket voor alle capaciteitsvraagstukken. Op dit moment geldt dat elke capaciteitsvraag van meer dan 16 uur per week voor een periode langer dan 3 maanden als vacature telt en dus als zodanig behandeld moet worden.

Inzet van derden

Naast de inzet van eigen mensen doet de gemeente ook een beroep op marktpartijen om capaciteit, kennis en expertise in te zetten en zo de taken te realiseren die moeten gebeuren.

Een beroep op de markt kan op twee manieren:

- Het verstrekken van een opdracht waarin de gemeente aangeeft welke product, dienst of resultaat zij wil, waarbij de partij die de opdracht uit gaat voeren zelf verantwoordelijk is voor de manier waarop zij de taak uitvoert en op basis van de specificaties het resultaat realiseert. Al deze type werkzaamheden vatten we samen onder de term uitbesteden.

- Het door marktpartijen beschikbaar stellen van capaciteit in de vorm van mensen. Deze mensen zetten zich in voor realisatie onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente. Deze vorm van inzet noemen we inhuren.

Het protocol inhuur ziet toe op de tweede situatie waarin marktpartijen mensen beschikbaar stellen die onder aansturing van de opdrachtgever binnen de gemeente iets realiseren en is een aanvulling op wat het gemeentelijke personeelsbeleid, strategische personeelsplanning en aanbestedingswet-en regelgeving al aan kaders mee geeft.

Voor beide type relaties, uitbesteden en inhuren, geldt dat de overeenkomst alleen moet worden aangegaan als het met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering verantwoord is deze keuze te maken.

De keuze om over te gaan tot inhuur of uitbesteding is een managementverantwoordelijkheid. Dit past bij de verantwoordelijkheid die een manager heeft om de afgesproken resultaten te behalen door de optimale inzet van mensen en middelen. De manager laat zich bij deze keuze adviseren door een P&O adviseur, een financieel adviseur en vraagt vacatureloket om een advies of om capacitaire invulling bij het vacatureloket. De manager krijgt bij het ingaan van dit protocol ook de verantwoordelijkheid om alle aanvragen om in te huren te registreren zodat er ook controle achteraf ten aanzien van doelmatigheid van de inhuur kan worden vastgesteld.

Aanleiding voor Inhuur

Aanleiding voor inhuur kan liggen in ziekte- of zwangerschapsvervanging, piek opvang, of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise. Hierbij mag van de manager verwacht worden dat hij/ zij bij het maken van jaarplannen of bijvoorbeeld kwartaalplanningen al heeft nagedacht over benodigde expertise en capaciteit en dat een deel van de piekbelasting vervalt omdat er al binnen de beschikbare capaciteit in de gemeente een oplossing is gevonden.

Daarbij is een dergelijke aanleiding alleen niet voldoende. Er moet ook altijd voldaan worden aan het argument dat het met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering verantwoord is tot inhuur over te gaan. Deze argumentatie en motivatie wordt door de verantwoordelijke manager geregistreerd en alleen als aan beide voorwaarden is voldaan is er een grond om over te gaan tot inhuur.

Beperkingen in omvang van inhuur in tijd en tarief

De maximale termijn voor het extern inhuren van een persoon op een vacature is 6 maanden, met een verlengingstermijn van maximaal 6 maanden waarbinnen, waar nodig, voor overdracht van werkzaamheden aan ambtenaren wordt zorg gedragen. De maximale contractsomvang is 36 uur per week en daarmee gelijk aan fulltime inzet van eigen medewerkers.

Inhuur die een contractwaarde van meer dan €50.000 beslaat kan alleen door een RVE-manager, stadsdeelsecretaris, of een directeur B&O worden aangegaan. Het maximale uurtarief beslaat €125,- per uur en/of €1.125,- per dag met een maximum aantal te declareren uren van 36 uur per week. Een voorgenomen contract

dat een hoger uurtarief kent, moet door de vakwethouder vooraf ter goedkeuring aan het College voorgelegd worden. Een dergelijk inhuurcontract mag nooit de totale contractwaarde van de Amsterdamse norm van € 178.000,- te boven gaan en moet in overeenstemming met de Wet Normering Topinkomens 2 zijn.

Voor al deze beperkingen geldt, pas toe of leg uit. Sommige expertise is zo schaars dat een tarief van €125,- per uur niet volstaat en de gemeente kan worden geconfronteerd met een situatie die direct aangepakt moet worden, die niet binnen deze set van maatregelen oplosbaar is. De uitleg zal door de rve manager aan de vakwethouder worden gegeven en worden geregistreerd en waar nodig in college worden geagendeerd.

Proces

Managers stellen hun capacitaire vraag aan het vacatureloket van rve P&O. Het vacatureloket zorgt dat er wordt getoetst of er interne capaciteit beschikbaar is en zorgt ook dat mobiliteitskandidaten worden gematcht op de vacature. Tegelijkertijd worden interne organisaties die interne flexibele capaciteit hebben in staat gesteld een voorstel te doen als dit hun veld van expertise is. Boventallige medewerkers hebben in principe voorrang boven medewerkers uit de interne flexibele capaciteit. Als de manager die de capacitaire vraag stelt niet in gaat op het aanbod van een van de interne aanbieders van capaciteit moeten de redenen hiervoor worden vastgelegd in het dossier. Bovenstaand proces dient, zeker voor standaard uitvragen, binnen enkele dagen te verlopen. Pas nadat is komen vast te staan dat er intern geen oplossing is wordt een capacitaire vraag aan de markt gesteld.

De rve P&O zorgt na de interne match, mocht dit niets opleveren, ook voor het aanbesteden en/of inkopen van externe inhuur. Het direct door managers aangaan van een inhuurovereenkomst zonder inschakeling van het Vacatureloket en de rve P&O is niet langer toegestaan. Bij sommige veel voorkomende vragen zijn er door de rve P&O via raam- en mantelovereenkomsten contracten al leveranciers gecontracteerd, zoals de vraag naar uitzendkrachten voor functies tot schaal 9. Hier is ook een proces ingericht waarin er door verantwoordelijk managers direct bij leverancier capaciteit kan worden afgenomen. Dit geldt op dit moment bijvoorbeeld voor CCA en uitzendkrachten voor de reinigingsdiensten.

Daarnaast is er de Site Externe Inhuur. Duizenden leveranciers met zeer veel verschillende expertise velden hebben zich hier geregistreerd en de rve P&O kan met een eenvoudige uitvraag die samen met de opdrachtgever wordt opgesteld de markt vragen op een bepaalde vacature gedurende een bepaalde tijd een persoon aan te bieden. De rve P&O doet het voorwerk en de opdrachtgever/manager kiest de kandidaat.

Het protocol externe inhuur ziet toe op het volgens de regels inhuren van externen. Het gaat hierbij niet om groepsgewijze inhuur. Groepsgewijs inhuren is adviesplichtig conform artikel 25 lid 1 sub g van de WOR. Er is sprake van groepsgewijze inhuur als er een beleidsmatige beslissing voor ligt om als gemeente bepaalde taken niet langer met eigen mensen uit te voeren, maar dit geheel of gedeeltelijk permanent door middel van inhuur uit te voeren. Managers wordt gevraagd pro-actief met de Medezeggenschap in contact te treden als een dergelijke beleidsmatige beslissing aan

de orde is en de voorgenomen inhuur dus het karakter van groepsgewijs heeft. De Medezeggenschap zal dan een voortoets doen en op die manier snel hun standpunt ten aanzien van de adviesplicht kenbaar maken.

Daarnaast zal de rve P&O in haar rapportages inzicht bieden voor welke type functies veelal extern wordt ingehuurd en of dit in overeenstemming is met afspraken met de Medezeggenschap en het strategisch personeelsbeleid van de gemeente.

Integriteit van in te huren personen is van belang. Naast het tekenen van een geheimhoudingsverklaring is het in sommige gevallen van belang dat er ook een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wordt overlegd die gerelateerd is aan de werkzaamheden die worden verricht. De opdrachtgevende manager is verantwoordelijk dat waar nodig een VOG wordt aangevraagd en ook door de ingehuurde kracht wordt overlegd.

Vastlegging

Alle capacitaire aanvragen en argumentatie voor inhuur worden door de verantwoordelijke manager geregistreerd. Alle gesloten inhuur contracten worden door de rve P&O geregistreerd in een overeenkomstenregister en worden beheerd. De rve P&O signaleert dat contracten aflopen en informeert daar de opdrachtgever over. Bij de aanvraag van inhuur wordt door de verantwoordelijke manager ook aangegeven dat er budget is en op welke manier de inhuur administratief en financieel wordt vastgelegd. Dit wordt door rve Fin en P-control geregistreerd en gecontroleerd.

Bij correct verloop van procedure en registratie kan er een ICT-account en een toegangspas (indien van toepassing) voor de extern ingehuurde medewerker aangemaakt worden door rve ICT en rve Facilitair Bureau.

Rapportage over Inhuur

DMC P-control rapporteert in de reeds gebruikelijke cyclus aan managers, GMT, de Medezeggenschap, het college en de gemeenteraad over de omvang en aard van inhuur.

De wethouder P&O is stelstelverantwoordelijke voor het beleid, de sturing en control en rapporteert daarover aan de Raad .

De vakwethouders en de Burgemeester zijn verantwoordelijk voor de uitgaven aan inhuur binnen hun portefeuille en zij rapporteren daarover aan de Raad.

Procesuitwerking, Communicatie en Rapportage

Na overeenstemming tussen de Medezeggenschap en de Bestuurder over dit protocol kunnen bijbehorende processen, procedures, formats, controle momenten, ict ter ondersteuning van een ordentelijk proces van inhuur en invulling van budget en benodigde capaciteit bij de RVE P&O verder worden uitgewerkt. Dit zal onder regie van DMC in nauwe samenwerking met RVE FIN, RVE P&O en de inhurende organisaties plaatsvinden.

Daarnaast zal communicatie over het protocol en de bijbehorende werkwijze naar managers, maar ook naar alle andere betrokken medewerkers zoals adviseurs P&O,

medewerkers betrokken bij matching en van de rve Fin worden verzorgd. Vanaf 1 juni 2015 start afhandeling via het Vacatureloket en de Site Externe Inhuur. Een volledig ingericht en ict-matig ondersteund proces is op zijn vroegst per 1 juli 2015 haalbaar.

Bijlage 10 – Overgangsregeling voor lopende inhuurtrajecten

4 november 2015

Onderwerp

De komende maanden moet er voor enkele honderden contracten duidelijkheid ontstaan of zij in lijn zijn met het op 30 juni 2015 in College vastgestelde protocol externe inhuur. De rve P&O zal pro-actief contact zoeken met de budgethouders die verantwoordelijk zijn voor deze contracten en ze, waar mogelijk, in lijn brengen met protocol.

Om gelijke behandeling te garanderen, transparant te zijn over de werkwijze en veel discussie met budgethouders over individuele gevallen te voorkomen is een GMT uitspraak over de aanpak essentieel.

We vragen een akkoord van GMT op onderstaande aanpak en gehanteerde deadlines.

Er zijn op dit moment ingehuurde externen met een contract waarin een uurtarief hoger dan €125 per uur is vastgesteld. Voor alle extern ingehuurd met een uurtarief hoger dan €125 per uur wordt voorgesteld om deze alsnog goed te laten keuren in college met een beroep op 'comply or explain' waarbij de inhurend manager het verantwoordelijk collegelid informeert over noodzaak van continuering van de inhuur en het tarief. Mocht de inzet ook na 30 juni 2016 gecontinueerd moeten worden, dan wordt ook voor dat feit toestemming gevraagd in het college. Gezien de hoeveelheid contracten is het voorstel om dit in één voordracht per organisatie-onderdeel aan college aan te bieden waarbij het college wel het inzicht krijgt in alle individuele gevallen. Voordracht vindt in principe plaats via een openbare flap en als hamerstuk waarbij persoonsgegevens en bedrijfsnamen achterwege kunnen blijven om zo commerciële belangen van bedrijven niet te schaden.

Voor externe inhuur die in kalenderjaar 2015 of 2016 boven een gefactureerd bedrag van €178.000 exclusief BTW voor één individuele persoon uit komt moet een aparte voordracht worden gemaakt als er een beroep op 'comply or explain' wordt gedaan. Het college zal hierover beslissen. Voordracht vindt in principe plaats via een openbare flap en als hamerstuk waarbij persoonsgegevens en bedrijfsnamen achterwege kunnen blijven om zo commerciële belangen van bedrijven niet te schaden

Van enkele honderden extern ingehuurd is bij de uitvraag geen contract beschikbaar gesteld door de manager en zijn ook geen contractgegevens geregistreerd door rve P&O. Wanneer deze contracten de looptijd van 1 jaar bereiken is op dit moment dus niet te bepalen en ook niet of een van de andere normen overschreden wordt. Voorstel is om de inhurende manager de opdracht te geven het gesloten contract alsnog beschikbaar te stellen aan de rve P&O en de contracten, indien ze rechtmatig zijn gesloten, (d.w.z. in concurrentie op basis van een objectieve uitvraag)

te respecteren tot het einde van de initiële inhuurperiode, dan wel tot 30 juni 2016. Als dit in de ogen van de inhurend manager niet volstaat kan er gebruik worden gemaakt van `comply or explain`.

Alleen op deze manier kan er één jaar na inwerkingtreding, dus op 1 juli 2016 met zekerheid worden gesteld dat alle contracten voldoen aan de norm, dan wel dat aan de afwijking een collegebesluit ten grondslag ligt. Tevens krijgen managers op deze manier een lange periode om alternatieve oplossingen te bedenken en respecteert de gemeente contracten afgesloten met leveranciers.

Kan de inhurende manager geen rechtmatig gesloten contracten overleggen dan wordt de inhuur door de inhurende manager zo spoedig mogelijk beëindigd, uiterlijk per 31 december 2015.

Tot slot

Alle organisatieonderdelen en extern personeel inhurende budgethouders zullen zich moeten houden aan de nieuwe regels voor externe inhuur. De rve P&O staat klaar om alle managers te helpen om hun externe inhuur in lijn te krijgen met de geldende regels. Of dit nu het verlengen van contracten tot 1 juli 2016, het onderhandelen over uurtarieven of het in concurrentie uitvragen van nieuwe aanvragen betreft. Hiervoor is wel inzicht in contracten en afspraken nodig en vastlegging en rapportage

Bijlage 11 – Verantwoording onderzoek bij de onderzochte organisaties

Voor drie organisaties - de rve ICT, rve Metro en Stadsdeel Nieuw-West - zijn wij nagegaan in hoeverre zij de regels uit de gedragscode en het protocol in 2015 hebben nageleefd bij het inhuren van externe medewerkers. Wij hebben daarbij inhuurdossiers onderzocht, documenten geanalyseerd, interviews gehouden en de voorlopige bevindingen besproken.

B11.1 Dossieronderzoek

B11.1.1 Toetskader

Wij hebben ons bij het dossieronderzoek beperkt tot de regels uit de gedragscode *externe inhuur* – die in geheel 2015 van toepassing is - en de regels uit het protocol *externe inhuur* – die vanaf 1 juni 2015 gelden.

Over de status van de gedragscode en het protocol bestaat onduidelijkheid. Bovendien bestaan er verschillen tussen beide documenten (zie 2.5.2). Om de *werking* toch te kunnen toetsen hebben wij moeten beoordelen hoe de verschillende regels zich tot elkaar verhouden. Daarbij hebben wij twee uitgangspunten gehanteerd. Ons eerste uitgangspunt is dat de gedragscode voor het gehele jaar 2015 geldt en dat vanaf 1 juni 2015 ook het protocol van toepassing is op nieuwe inhuur en verlengingen. Ons tweede uitgangspunt is dat als de gedragscode en het protocol hetzelfde onderwerp regelen, bijvoorbeeld over de hoogte van de tarieven, de regels uit het protocol prevaleren boven de gedragscode, omdat deze regels nieuwer zijn.³²⁶

Wij hebben de regels gekoppeld aan de fases zoals deze door de lead buyer Personeel worden gehanteerd bij inhuur.³²⁷

In figuur B10.1 zijn de regels samengevat. Aan het eind van deze bijlage zijn de regels in detail weergegeven.

Figuur B10.1 - regels in gedragscode en in het protocol externe inhuur

Fase	Tot en met 30 mei 2015	Vanaf 1 juni 2015
Aanleiding	Het probleem is verkend. Nagegaan is of expertise binnen gemeente aanwezig is. Nut en noodzaak inhuur is afgewogen en inzet is beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd	

³²⁶ Zie voetnoot 37 over het posteriorbeginsel.

³²⁷ In de *procedure contractmanagement PO Inkoop & Inhuur* (december 2015) zijn 7 fasen voor het inkoop- en inhuurproces uiteengezet. De fasen 'voorbereiding' en 'specificeren' hebben wij samengevoegd omdat deze te weinig onderscheidend zijn bij de inhuur van externen. De fase 'aanleiding' hebben wij toegevoegd omdat in de gedragscode en protocol veel aandacht wordt besteed aan de overwegingen om extern in te huren.

Fase	Tot en met 30 mei 2015	Vanaf 1 juni 2015
		Aanscherping argumentatie aanleiding voor inhuur en uitbreiding motivatie waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.
Voorbereiden/ specificeren	Heldere opdrachtformulering met een focus op kennisoverdracht. Aanvraag is intern getoetst door P&O, inkoopadviseur of P&C. Inhuur door bevoegde functionaris en collegebesluit indien uurtarief > € 150 of dagtarief > € 1.200 of contractwaarde > Europese aanbestedingsgrens. ³²⁸	Capacitaire vragen zijn eerst voorgelegd aan het vacatureloket. Collegebesluit indien uurtarief > € 125 of dagtarief > € 1.125 of contractwaarde > € 178.000 of > 36 uur per week of > 6 + 6 maanden
Selecteren	Inhuur via raamovereenkomsten of via de site Externe inhuur. Voormalig personeel is gedurende 2 jaar na ontslagdatum uitgesloten van externe inhuur, indien de oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst.	Rve P&O verricht voorwerk selectie en opdrachtgever / manager kiest kandidaat
Contracteren	Contract bevat voorgeschreven elementen in gedragscode, maar bevat geen kenmerken van een arbeidsovereenkomst. Bevoegd functionaris stemt in met contract en het contract is door beide partijen ondertekend.	De geheimhoudingsverklaring is getekend, er is een verklaring omtrent gedrag (VOG) indien deze nodig is voor de te verrichten werkzaamheden en het contract is toegevoegd aan de contractendatabase PO
Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling	De opdracht is tussentijds en na afloop geëvalueerd. Dossievorming is op orde.	

B11.1.2 Dossierselectie

Als basis voor de te selecteren dossiers hebben wij gekozen voor facturen die zowel in de financiële administratie 2015 (AFS) als in de SPEND-analyse 2015 voorkomen. Aangezien beide registraties beperkingen kennen - in AFS wordt niet altijd de goede kostenrubricering gebruikt en de SPEND bevat ook kosten van facturen die aantoonbaar geen externe inhuur betreffen - hebben we voor onze selectie de bestanden samengevoegd en uitsluitend posten geselecteerd die in beide bestanden voorkwamen.

³²⁸ Tevens hebben wij getoetst op het bestaan van een belangenbeschermingsplan zoals bedoeld in prestatiedoelstelling 7 (zie 2.3.1).

Voor alle drie de organisaties - de rve ICT, rve Metro en Stadsdeel Nieuw-West - hebben wij at random 30 facturen geselecteerd. Om zoveel mogelijk variatie in het dossieronderzoek te bewerkstelligen hebben wij uit deze selectie 24 inhuurdossiers per organisatie geselecteerd met zoveel mogelijk variatie over de dertien PIA-codes.³²⁹

Bij stadsdeel Nieuw-West bleek dat vier van de 24 geselecteerde dossiers betrekking hadden op IVE-stadsdelen.³³⁰ Omdat IVE-stadsdelen functioneel gezien geen onderdeel uitmaakt van stadsdeel Nieuw-West hebben wij de bevindingen uit het dossieronderzoek buiten beschouwing gelaten. Ons oordeel over Nieuw-West is daarmee gebaseerd op 20 dossiers.

Wij hebben elke organisatie een overzicht verstrekt van de geselecteerde dossiers en de bijbehorende factuur, met het verzoek om de daarbij behorende inhuurdossiers beschikbaar te stellen.

Voor de rve ICT gold dat een deel van de dossierstukken beschikbaar was bij de rve ICT en een ander deel beschikbaar was bij PO. Alle organisaties hebben de beschikbare dossierstukken aan de rekenkamer verstrekt.

B11.1.3 Waardering bevindingen

Aan de hand van de regels uit de gedragscode en het protocol *externe inhuur* zijn wij per inhuurdossier nagegaan in hoeverre zichtbaar aan deze regels is voldaan. Per fase hebben de bevindingen gewaardeerd op een vijfpunts Likertschaal, oplopend van ‘- -’ tot ‘+ +’.

Figuur B10.2 Waardering bevindingen

Waardering	Toelichting
- -	in zijn geheel niet aan voldaan aan de regels
-	grotendeels niet aan voldaan aan de regels
±	deels aan voldaan aan de regels
+	grotendeels aan voldaan aan de regels
++	geheel aan voldaan aan de regels
nvt	fase niet van toepassing (bijvoorbeeld bij een verlenging)

De bevindingen zijn per organisatie op het niveau van inhuurdossier vastgelegd in een Excelbestand. Vervolgens hebben wij per fase de frequentie en het gemiddelde

³²⁹ PIA staat voor Professioneel Inkopen en Aanbesteden. De PIA code is een nationale standaard voor inkooppakketindeling. Voor de inhuur van externe medewerkers zijn in Amsterdam dertien PIA codes beschikbaar: Interim management, uitzendkrachten, organisatie- en formatieadvies, beleidsondersteunend onderzoek en beleidsadvies, ICT-advies en ondersteuning (diensten), juridisch onderzoek en advies, communicatie en PR en marketingadvies, accountants en financieel advies, overige inhuur Technische personeel, tolken en vertalers, inkoopadvies en werkzaamheden, projectmanagement en overige diensten / inhuur.

³³⁰ De financiële administratie van IVE stadsdelen maakte in 2015 onderdeel uit van de financiële administratie van Nieuw-West.

van de verschillende scores berekend. Wij hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen de naleving van regels uit de gedragscode en naleving van regels uit het protocol. Deze gemiddelde score hebben wij in deze rapportage verantwoord.

B11.2 Documentanalyse

Voorafgaand aan het dossieronderzoek is door middel van documentanalyse een zo compleet mogelijk beeld gevormd van de wijze waarop de organisaties inhuren. Hiertoe zijn documenten gebruikt waar we door onze eerder uitgevoerde verkenning Externe inhuur al over beschikten. Daarnaast hebben we via intranet documenten verzameld en hebben we documenten opgevraagd bij de organisaties. Daarnaast zijn er data-analyses uitgevoerd op de gegevens uit de financiële administratie 2015 (AFS) en de SPEND-analyse 2015.

Tijdens het dossieronderzoek hebben wij ook de functionarissen geïnterviewd die direct dan wel indirect voor de externe inhuur verantwoordelijk zijn. Naar aanleiding van de interviews hebben wij aanvullende documentatie opgevraagd en ontvangen.

B11.3 Interviews

De rekenkamer heeft binnen de organisaties gesproken met de voor de inhuur verantwoordelijke functionarissen. In totaal heeft de rekenkamer gesproken met negen managers. Drie bij Metro en Tram, vier bij Nieuw-West en twee bij ICT. Met deze managers is gesproken over hun (on)bekendheid met de gedragscode en het protocol *externe inhuur*, over de gevolgde procedure bij het inhuren van externen, en over de dossiervorming en -archivering. Ook heeft de rekenkamer gesproken met functionarissen die externe inhuur faciliteren of daar intern of extern toezicht op houden, zoals HR-medewerkers, controllers, financiële medewerkers, interne auditors, een lid van het projectcommissariaat en medewerkers van PO. Bijlage 2 bevat een overzicht van functionarissen die de rekenkamer in dit onderzoek heeft geraadpleegd.

Alle face-to-face interviews zijn gehouden door twee onderzoekers. Telefonische interviews zijn gehouden door één onderzoeker. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die ter verificatie aan de geïnterviewden zijn toegestuurd. Eventuele aanpassingen of aanvullingen van de geïnterviewden zijn in de uiteindelijke versie van elk interviewverslag verwerkt.

Als bepaalde informatie voor ons onduidelijk was, hebben wij aanvullende vragen gesteld. Deze zijn veelal per mail of telefonisch beantwoord.

B11.4 Bespreking voorlopige bevindingen

De voorlopige bevindingen uit het dossieronderzoek, documentanalyse en interviews hebben wij besproken met de drie organisaties. Tijdens de bespreking zijn de

volgende onderwerpen aan bod gekomen:

- Doel en status van het gesprek. Waarbij het doel is om tussentijdse indrukken en bevindingen af te stemmen. Daarbij is duidelijk gemaakt dat deze bespreking op geen enkele wijze de wederhoor procedures rondom de nota van bevindingen vervangt.
- Uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden.
- De typologie van de organisatie.
- (Financiële) informatie over externe inhuur.
- De relevante ontwikkelingen.
- Mate van bekendheid met regels.
- Interne controle en sturing op externe inhuur.
- Mate van gebruik van PO in 2015 en 2016.
- Bevindingen dossieronderzoek.

De voorlopige bevindingen zijn op 11 juli 2016 besproken met de manager bestuurlijke zaken van de rve Metro en Tram. Op 6 oktober 2016 zijn de voorlopige bevindingen besproken met onder meer de business controller en directeur van de rve ICT. Op 6 november 2016 zijn specifieke dossierbevindingen nader toegelicht aan de business controller van ICT. De voorlopige bevindingen van Nieuw-West zijn op 12 oktober 2016 toegelicht aan onder meer de controller en stadsdeelvoorzitter van het stadsdeel.

De voorlopige bevindingen werden veelal herkend. Waar dit niet het geval was, hebben wij waar mogelijk aanvullende informatie opgevraagd en ontvangen. Deze informatie hebben wij bij het opstellen van dit onderzoeksrapport verwerkt.

Fase	Regels
<p>Aanleiding</p>	<p><u>Gedragscode</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het probleem is verkend. Er bestaan een goed inzicht in en een goede afbakening van in de aard van het probleem.ⁱ • Inzet van externe deskundigheid wordt altijd beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd volgens de geldende inkoop- en aanbestedingsregels.ⁱⁱ • Voorafgaand aan de inhuur van externen wordt gezien of benodigde expertise, vaardigheden c.q. kennis binnen de gemeente Amsterdam aanwezig is.ⁱⁱⁱ • Afweging nut en noodzaak: De afweging is gemaakt voor de inzet van middelen met betrekking kwaliteit, efficiency, slagvaardigheid, onafhankelijkheid, goed werkgeverschap^{iv, v} <p><u>Protocol</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Registratie (door manager) van:^{vi} <ul style="list-style-type: none"> • Argumentatie aanleiding voor inhuur: in ziekte- of zwangerschapsvervangings, piekoprof, of het binnen de gemeente niet beschikken over specifieke expertise • Motivatie waarom het verantwoord is om tot externe inhuur over te gaan met het oog op efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering • Manager neemt pro-actief contact met de Medezeggenschap als er sprake is van groepsgewijze inhuur^{vii}
<p>Voorbereiding/ specifiëren</p>	<p><u>Gedragscode</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • De opdrachtomschrijving is duidelijk.^{viii} De opdrachtformulering is helder.^{ix} • Het pakket van eisen is bepaald.^x • De getroffen maatregelen zijn gericht op een juiste tariefstelling^{xi} • Waar mogelijk is gebruik gemaakt van mantelcontracten / raamovereenkomsten^{xii} • De focus ligt op kennisoverdracht^{xiii} • De OR is om advies gevraagd bij inhuur in het geval van reorganisatie, uitbreiding, inkringing of een forse investering^{xiv} • De WNT-norm voor de functies van griffier of gemeentesecretaris is in acht genomen (2013: € 228.559)^{xv} • Aanvragen tot inhuur zijn altijd getoetst door een P&O-adviseur en/of een P&C-adviseur en/of een inkoopadviseur, passend binnen de eigen planning- en controlsystematiek van de dienst.^{xvi} • De beslissingsbevoegdheid tot inhuur van beleidsgevoelige inhuur met een contractwaarde vanaf € 50.000,- (interim-management, organisatie- en formatieadviezen, communicatieadvies en beleidsadvies) tot aan de Europese aanbestedingsgrens én inhuur met een

Fase	Regels
	<p>uurtarief vanaf € 75,- per uur tot aan het maximumuurtarief van € 150,- ligt bij de eindverantwoordelijke directeur. De gewijzigde beslissingsbevoegdheid is vastgelegd in de delegatie- en mandaatsbesluiten binnen de dienst.^{xvii}</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afwijking maximum uur- of dagtarief of Europese aanbestedingsdrempel is vooraf via de vakwethouder ter goedkeuring aan het college voorgelegd, in het geval dat: <ul style="list-style-type: none"> • > € 150 per uur^{xviii} • > € 1,200 per dag^{xix} • > totale contractwaarde niet boven de Europese aanbestedingsgrens (2013: € 200.000)^{xx} <p>“vooraf” houdt in vóórdat de overeenkomst is gesloten of tijdens de looptijd wordt verlengd.^{xxi}</p> <p><u>Protocol</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitaire vraag is eerst aan het vacatureloket van rve P&O voorgelegd^{xxii} • Manager en P&O hebben uitvraag opgesteld^{xxiii} • Afwijking van het protocol externe inhuur voorgelegd aan vakwethouder en eventueel college: <ul style="list-style-type: none"> > 6 maanden + 6 maanden verlenging^{xxiv} > 36 uur^{xxv} > € 125 per uur^{xxvi} > € 1.125 per dag^{xxvii} > € 178K per jaar^{xxviii}
<p>Selecteren</p>	<p><u>Gedagscode</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • De site Externe inhuur is voor alle organisatieonderdelen van de stad verplicht voor inhuursegmenten waar nog geen raamovereenkomsten voor zijn afgesloten.^{xxix} • Voormalig personeel is gedurende 2 jaar na ontslagdatum uitgesloten van externe inhuur, indien de oud-medewerker direct voorafgaand aan het ontslag tewerkgesteld is geweest bij de betreffende dienst^{xxx} <p><u>Protocol</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inhuur vindt plaats via raam- en mantelovereenkomsten^{xxxi} of de site Externe Inhuur^{xxxii} • Rve P&O verricht voorwerk selectie en opdrachtgever /manager kiest kandidaat.^{xxxiii}

Fase	Regels
<p>Contracteren</p>	<p><u>Gedragscode</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • De opdrachtgever waakt ervoor dat de overeenkomst (het contract) niet de kenmerken van een arbeidsovereenkomst bevat.^{xxxiv} • Instemming dienstdirecteur (> 50.000 - Europese aanbestedingsgrens of en tarief tussen 75-150)^{xxxv} • Contract bevat: Opdrachtformulering, aanpak, afspraken omtrent uren, tarief en doorlooptijd, evaluatiemomenten, eventuele geheimhouding, verantwoordelijkheden, borging van de kennis, contactpersoon^{xxxvi} • Het contract is door beide partijen getekend.^{xxxvii} <p><u>Protocol</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Contractwaarde > € 50.0000 alleen door een rve-manager, stadsdeelsecretaris of een directeur B&O^{xxxviii} • Getekende geheimhoudingsverklaring^{xxxix} • VOG indien nodig voor de te verrichten werkzaamheden^{xl} • Contract in contractendatabase PO^{xli}
<p>Nazorg, evaluatie en administratieve afhandeling</p>	<p><u>Gedragscode</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • De opdracht is tussentijds én na afloop geëvalueerd. Een rapportage van de evaluatie(s) kan aan het dossier worden toegevoegd?^{xlii} • Dossiervorming heeft plaatsgevonden, de documentatie bevat:^{xliii} <ul style="list-style-type: none"> ○ Eerste probleemformulering ○ Motivering voor externe uitvoering ○ Pakket van eisen ○ Opdrachtformulering ○ OR-advies ○ Namen van bureaus die voor offerte zijn uitgenodigd ○ De offerte die heeft geleid tot de adviesopdracht en namen van uitvoerder(s) ○ Rapportages ○ Evaluatieresultaten

-
- ⁱ Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.
- ⁱⁱ Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 7.
- ⁱⁱⁱ Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 9.
- ^{iv} *Goed werkgeverschap gaat uit van de doelstelling dat zoveel mogelijk inzet van eigen medewerkers nagestreefd wordt, om kennis binnen de gemeente Amsterdam te houden en om kwalitatief goede en goed gemotiveerde medewerkers te verkrijgen en te behouden.* Bron: Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 2.
- ^v Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 10.
- ^{vi} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2.
- ^{vii} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2.
- ^{viii} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6. – Eén van de maatregelen die moeten worden getroffen die gericht zijn op een meer doelmatige en efficiënter inhuur
- ^{ix} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11
- ^x Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.
- ^{xi} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6. – Eén van de maatregelen die moeten worden getroffen die gericht zijn op een meer doelmatige en efficiënter inhuur
- ^{xii} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6. – Eén van de maatregelen die moeten worden getroffen die gericht zijn op een meer doelmatige en efficiënter inhuur) en blz. 11.
- ^{xiii} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6 en 7. – Eén van de maatregelen die moeten worden getroffen die gericht zijn op een meer doelmatige en efficiënter inhuur
- ^{xiv} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 12.
- ^{xv} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6.
- ^{xvi} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 7.
- ^{xvii} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 7.
- ^{xviii} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6.
- ^{xix} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6.
- ^{xx} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 6.
- ^{xxi} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 7.
- ^{xxii} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 3.
- ^{xxiii} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 3.
- ^{xxiv} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2.
- ^{xxv} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2.
- ^{xxvi} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2.
- ^{xxvii} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2.
- ^{xxviii} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2.
- ^{xxix} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.
- ^{xxx} Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 7.
- ^{xxxi} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 3.
- ^{xxxii} Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 3.

-
- xxxiii Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 3
xxxiv Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 10.
xxxv Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.
xxxvi Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.
xxxvii Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.
xxxviii Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 2
xxxix Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 3.
xl Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 3
xli Protocol Externe Inhuur, 1 juni 2015, blz. 4.
xlii Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.
xliii Gedragscode Externe Inhuur, 2 juli 2013, blz. 11.



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl