

# REKENKAMER ZEELAND

## Startnotitie Onderzoek

# Externe inhuur en uitbesteding

Onderzoek naar sturing op de Provinciale organisatie en aan de Provincie verbonden partijen

Versie	status	t.b.v.	Datum
1	concept	Bespreken in bestuursvergadering	18/12/2018
1.1	concept	Bespreken in bestuursvergadering	24/01/2019
2	concept	Toezenen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten voor feedback	29/01/2019
3	definitief	Definitieve versie vaststellen door bestuur Rekenkamer Toesturen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten	

Versie 2 Concept  
29 januari 2019

## Colofon

De Rekenkamer Zeeland voert onafhankelijk onderzoek uit naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door de Provincie Zeeland gevoerde beleid. Daarmee versterkt de Rekenkamer de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Het vergt voor Provinciale Staten veel tijd en deskundigheid om (beleids)onderzoek uit te voeren. Daarom ondersteunt de Rekenkamer hierbij met als doel om het dualisme op Provinciaal niveau te versterken. De Rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk instituut en bestaat uit een bestuur, een ambtelijk secretaris en medewerkers.

De bestuursleden van de Rekenkamer Zeeland zijn: de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter), drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA. Portefeuillehouder van het onderzoek naar externe inhuur en uitbesteding is de heer H.J.W. Verdellen.

Deze startnotitie is voorbereid door een onderzoeksteam: de heer drs. ing. M.L.M. Dobbelaer (projectleider), de heer drs. A. Maas (secretaris Rekenkamer Zeeland) en mevrouw E. Dombi (onderzoeksassistente).

# REKENKAMER ZEELAND

## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>2. WAAROM ONDERZOEK NAAR EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDEN? .....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>3. DOELSTELLING .....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>4. VRAAGSTELLING .....</b>	<b>- 7 -</b>
<b>5. ONDERZOEKSMETHODE .....</b>	<b>- 8 -</b>
<b>6. AFBAKENING.....</b>	<b>- 9 -</b>
<b>7. OPZET EINDRAPPORTAGE .....</b>	<b>- 10 -</b>
<b>8. ORGANISATIE EN PLANNING.....</b>	<b>- 10 -</b>
<b>9. COMMUNICATIE .....</b>	<b>- 11 -</b>
<b>10. SLOTOPMERKING .....</b>	<b>- 12 -</b>
<b>BIJLAGE 1: BEVINDINGEN VOORONDERZOEK .....</b>	<b>- 13 -</b>
<i>Doelen Externe inhuur en uitbesteding.....</i>	<i>- 13 -</i>
<i>Aanbevelingen Commissie van Onderzoek (2005) over externe inhuur en uitbesteding.....</i>	<i>- 14 -</i>
<i>Afwegingskader voor externe inhuur en uitbesteding.....</i>	<i>- 15 -</i>
<i>Informatie aan PS over externe inhuur en uitbesteding .....</i>	<i>- 15 -</i>
<i>Betrouwbaarheid informatievoorziening.....</i>	<i>- 15 -</i>
<b>BIJLAGE 2: CONCEPT NORMENKADER .....</b>	<b>- 16 -</b>

## 1. INLEIDING

In ons onderzoeksprogramma 2018 hebben wij het voornemen opgenomen om de externe inhuur bij de Provincie Zeeland te onderzoeken. Wij werken in deze startnotitie dit voornemen uit tot een plan van aanpak. We willen Provinciale Staten een compleet beeld geven. Daarom betrekken we naast externe inhuur ook uitbestedingen bij het onderzoek (kader 1).<sup>1</sup>

### Kader 1: EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDEN

**Strikt genomen is het uitbesteden van opdrachten geen externe inhuur. Hoewel er in beide gevallen personeel wordt ingehuurd bij een organisatie met een winstoogmerk, zit er een verschil in de aansturing. Bij externe inhuur is sprake van het mede aansturen van de ingehuurde capaciteit door de opdrachtgever. Bij uitbesteding is dat niet het geval en wordt er alleen gestuurd op het resultaat. Wij hanteren in het onderzoek de volgende definities.**

*Externe inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de Provinciale Zeeland of daaraan verbonden partij 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.*

*Bij uitbesteden wordt vooraf een opdracht duidelijk gespecificeerd, worden resultaatafspraken gemaakt, wordt een opleverdatum afgesproken en worden kwaliteitseisen gesteld. De opdrachtgever stuurt daarbij niet op de inzet van specifieke capaciteit.*

## 2. WAAROM ONDERZOEK NAAR EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDEN?

Provinciale Staten hebben budgetverantwoordelijkheid. Zij zijn er mede voor verantwoordelijk dat de uitgaven door de Provincie doelmatigheid en doeltreffendheid plaatsvinden. Daarom is goede kaderstelling en toezicht door provinciale Staten op dit terrein belangrijk. Ook voor uitgaven op het gebied van externe inhuur en uitbesteding. Hier is elk jaar een substantieel aandeel van de Provinciale begroting mee gemoeid.

Zorgvuldigheid is in relatie tot externe inhuur en uitbesteding een belangrijk uitgangspunt. Het gaat immers om publiek geld dat wordt besteed aan organisaties met een winstoogmerk. Dit gaat gepaard met een aantal risico's en mogelijke nadelen. De kosten voor uitbesteding kunnen bijvoorbeeld hoger zijn dan het uitvoeren in eigen beheer of kunnen onvoorzien uit de pas gaan lopen met de begroting. Bovendien kan veel uitbesteden en extern inhuren ertoe leiden dat kennis en competenties van intern personeel verloren gaat. Dat maakt een organisatie kwetsbaar en kan ertoe leiden dat een leverancier of ingehuurd externe partij te veel invloed krijgt op het primair proces. Een

---

<sup>1</sup> Bron: Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur, 13 september 2012; Jaarstukken Provincie Zeeland 2013.

## REKENKAMER ZEELAND

externe adviseur heeft doorgaans meer afstand tot een organisatie en dat brengt het risico met zich mee dat er een spanningsveld ontstaat met de praktische uitvoerbaarheid van adviezen.

Tegelijkertijd is zo weinig mogelijk externe inhuur of uitbesteding vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid niet altijd per se beter. Externe inhuur en uitbesteding kunnen hier juist ook een positieve invloed op hebben. Bijvoorbeeld als blijkt dat het intern personeel niet gekwalificeerd genoeg is om een bepaalde taak uit te voeren. Of als een klus slechts tijdelijk is, blijkt dat een externe partij een opdracht structureel goedkoper kan uitvoeren of er niet op tijd de noodzakelijke capaciteit beschikbaar kan worden gemaakt. Externe inhuur en uitbesteden kunnen ook onderdeel zijn van strategisch personeelsbeleid. Een flexibele organisatie kan snel meebewegen met veranderingen in de omgeving met goede relaties en contracten met externe leveranciers. Daarnaast geven externen doorgaans een frisse blik op dossiers en kan het interne personeel kennis en vaardigheden bij hen opdoen.

De specifieke context bepaalt al met al of externe inhuur of uitbesteding een goede keuze is. Het management is primair verantwoordelijk voor deze afweging. Goede beleidskaders dragen eraan bij dat zij van Gedeputeerde en Provinciale Staten in de praktijk de ruimte hebben om te kiezen voor de beste oplossing gegeven de politieke opdracht. Tegelijkertijd borgen deze kaders dat de beheersing van externe inhuur organisatorisch wordt geborgd, dusdanig dat besluitvorming goed onderbouwd en gedocumenteerd plaatsvindt. De kaderstelling zorgt ervoor dat er duidelijk afspraken zijn over verantwoording aan het bestuur, rolverdeling en dat informatie correct en bruikbaar is Provinciale Staten om invulling te geven aan hun toezichhoudende rol.

Provinciale Staten hebben in het verleden diverse keren gestuurd op de externe inhuur en het uitbesteden door de Provincie. Dat blijkt uit het door ons verrichtte vooronderzoek in dit kader ter voorbereiding op deze startnotitie.

### Samenvatting vooronderzoek

- In opdracht van Provinciale Staten is er in 2005 eerder onderzoek gedaan naar externe inhuur en uitbesteding door de Provincie Zeeland.
- Vervolgens hebben Gedeputeerde Staten hiervoor een afwegingskader vastgesteld in 2007.
- Vanaf 2008 worden Provinciale Staten jaarlijks in de jaarstukken geïnformeerd over de financiële omvang externe inhuur en uitbesteding.
- Vanaf 2012 moeten Gedeputeerde Staten Provinciale Staten in elk Statenvoorstel expliciet informeren over de externe inhuur en uitbesteding die met het voorstel samengaat.
- Ook stelden Provinciale Staten in 2012 een plafond in van € 16 miljoen voor externe inhuur en uitbesteding, dat in 2013 werd gecontinueerd.
- Vanaf 2014 geldt er een plafond voor externe inhuur van 10% ten opzichte van het totaal aan personele uitgaven van de Provincie.
- De betrouwbaarheid van de verantwoording over externe inhuur en uitbesteding vormt een belangrijk aandachtspunt.

In de bijlage kunt u meer lezen over de bevindingen uit ons vooronderzoek (bijlage 1).

### 3. DOELSTELLING

Wij willen met dit onderzoek Provinciale Staten van Zeeland op het terrein van externe inhuur en uitbesteding in positie brengen. Waar dat nodig blijkt doen we aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur en uitbestedingen te versterken. Het onderzoek gaat zowel in op traditioneel hiërarchische sturing door Provinciale Staten, alsook op netwerksturing. We lichten dat hieronder verder toe.

### Traditioneel hiërarchische sturing

Het onderzoek geeft ten eerste inzicht in hoe er via traditionele kaderstelling en controle door Provinciale Staten vanaf 2012 hiërarchisch wordt gestuurd op externe inhuur en uitbestedingen en hoe dat uitwerkt in de praktijk. Hierbij wordt de sturing op de eigen organisatie betrokken, maar ook die op aan de Provincie verbonden partijen. Dit gebeurt aan de hand van vier aspecten: beleid, verantwoording, toezicht en beheersing (kader 2).

#### Kader 2: Traditionele sturing externe inhuur en uitbesteding

**1. Beleidskaders:** *De beleidskaders van Provinciale en Gedeputeerde Staten die van toepassing zijn op externe inhuur en uitbesteden door de Provinciale organisatie of door aan de Provincie verbonden partijen. Bijvoorbeeld de visie op de organisatie, ambities en (financiële) taakstelling, afwegingskader en afspraken over informatieverstrekking.*

**2. Verantwoorden:** *De rapportage aan Gedeputeerde en Provinciale Staten over de eigen organisatie of verbonden partijen wat betreft externe inhuur/uitbesteding, zowel via de planning & control documenten als via GS- en Statenvoorstellen.*

**3. Toezicht:** *Het controleren door Provinciale Staten of externe inhuur/uitbesteden door de Provinciale organisatie conform de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.*

**4. Beheersen:** *De interne organisatorische en procedurele maatregelen gericht op het kostenbewust en effectief laten plaatsvinden van externe inhuur/uitbesteden. Bijvoorbeeld interne procedures en protocollen voor inhuur en uitbestedingen.*

### Netwerksturing

Het onderzoek beoogt ten tweede inzicht in hoe de sturing op externe inhuur en uitbesteding in de praktijk uitwerkt als er sprake is van netwerksturing. De bovengenoemde aspecten van sturing hebben veelal een traditioneel hiërarchisch karakter. Het uitgangspunt is dat Provinciale Staten aan de knoppen zitten en op die manier kunnen sturen op een doelmatige en doeltreffende besteding van Provinciale middelen in relatie tot externe inhuur en uitbesteding. Er is echter een tendens gaande dat steeds meer opgaven door de Provincie in netwerkverband worden opgepakt en Provinciale Staten daarbij expliciet de keuze maken voor netwerksturing. Tegen deze achtergrond willen wij met dit onderzoek naar externe inhuur en uitbesteding ook op dit terrein Provinciale Staten in positie brengen. We brengen deze focus op netwerksturing mede aan, omdat hiervoor in de Programmaraad van de Rekenkamer aandacht werd gevraagd.

Als Rekenkamer Zeeland deden wij in 2016 eerder onderzoek naar netwerksturing.<sup>2</sup> Onderstaande figuur uit dit onderzoek geeft inzicht in de betekenis van netwerksturing op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten.

---

<sup>2</sup> Rekenkamer Zeeland, Brief aan Provinciale Staten: Werken in Netwerken. Juni, 2016.

## REKENKAMER ZEELAND

Betekenis	Traditionele sturing	Netwerk-benadering	Kernpunten van verschil
Kaderstelling	SMART-afspraken, meetbare output, taakstellend budget.	Procesdoelen zijn fluïde en afhankelijk van de doelen van de partners. Budget is indicatief. Diagonaal organiseren.	Beperk de kaderstelling, geef ruimte aan de netwerkpartners en de professionals, betrek de omgeving.
Controle	PDCA (Plan, Do, Check, Act) en P&C (Planning & Control)	Controle op procesdoelen en kwaliteit van het netwerk en de samenwerking.	Niet de input en de output controleren maar de kwaliteit van de samenwerking.
Instrumenten en Informatievoorziening	De informatie wordt volgens vast (P&C) stramien aangeleverd.	Situationeel bepaald.	PS definieert haar eigen informatiebehoefte en organiseert haar eigen informatievoorziening.

## 4. VRAAGSTELLING

**Het onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vragen:**

1. *Voldoet de sturing op externe inhuur en uitbesteding bij de eigen organisatie en bij aan de Provincie verbonden partijen door Provinciale en Gedeputeerde Staten aan doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen?*
2. *Welk effect heeft de toenemende mate van netwerksturing door de Provincie op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten op dit terrein?*

**Deelvragen**

Om de centrale vraag te beantwoorden geeft het onderzoek antwoord op de volgende deelvragen:

**A. Beleidskaders**

1. Wat was in de periode 2012 - 2018 de beleidsvisie en doelstelling van Provinciale en Gedeputeerde Staten ten aanzien van externe inhuur en uitbesteding bij de eigen organisatie en aan de Provincie verbonden partijen, afgaande op personeelsbeleid, beleid op het gebied van planning en control, deelnemingenbeleid en inhuur externen/inkoop?
2. Welke afwegingskaders hebben Provinciale en/of Gedeputeerde Staten vastgesteld over zelf doen versus verschillende vormen van externe inhuur/uitbesteden door de Provinciale organisatie en aan de Provincie verbonden partijen?
3. Welke samenhang is er tussen de beleidskaders op het gebied van strategisch personeelsbeleid, planning en control, deelnemingen en inkoop in relatie tot externe inhuur en uitbesteding?
4. Hoe is de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten beschreven wat betreft de sturing op externe inhuur/uitbestedingen bij de Provinciale organisatie en aan de Provincie verbonden partijen?

## REKENKAMER ZEELAND

### B. Verantwoording

5. Hebben de Provinciale organisatie en aan de Provincie verbonden partijen een operationeel centraal administratiesysteem voor externe inhuur en uitbestedingen en is er in de praktijk goed geborgd dat er zodanig wordt gecodeerd dat de verantwoording in de jaarstukken betrouwbaar is?
6. Blijkt uit casestudie dat de informatie in Statenvoorstellen over externe inhuur/uitbesteding correct en bruikbaar was voor Provinciale Staten om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol en wordt er in deze cases goed gecodeerd?

### C. Toezicht PS

7. Wat is in de periode 2012 – 2018 per jaar de omvang (euro) van externe inhuur en uitbesteding door de Provinciale organisatie en aan de Provincie verbonden partijen en hoe verhoudt zich dat tot de totale omvang (euro) van het personeelsbestand bij deze organisaties?<sup>3</sup>
8. Bleef de totale omvang aan externe inhuur/uitbesteding bij de Provinciale organisatie en aan de Provincie verbonden partijen in de periode 2012-2018 jaarlijks binnen de gestelde kaders?
9. Kunnen Provinciale Staten op basis van de informatie die zij ontvangen voldoende toezicht houden op doelmatigheid en doeltreffendheid aangaande externe inhuur en uitbesteding bij de Provinciale organisatie en aan de Provincie verbonden partijen?

### D. Beheersing

10. Welke interne uitvoeringsregels op het gebied van externe inhuur/uitbesteding zijn er voor externe inhuur/uitbesteding bij de Provinciale organisatie van toepassing en hoe is dit organisatorisch geborgd?
11. Voldoen de interne regels en de organisatorische borging bij de Provinciale organisatie in voldoende mate aan de eisen voor doelmatige en doeltreffende externe inhuur en uitbesteding?
12. Blijkt uit casestudie dat de interne uitvoeringsregels gevolgd worden bij besluitvorming over externe inhuur/uitbesteding in de praktijk en wordt er achteraf geëvalueerd en centraal gedocumenteerd?

### E. Effect netwerksturing op kaderstellende en controlerende rol PS

13. Welk effect is er volgens betrokkenen op de sturing op externe inhuur en uitbesteding als gevolg van het feit dat steeds meer Provinciale inzet vorm krijgt via netwerksturingsverbanden?
14. Is de huidige kaderstelling door Provinciale Staten op het gebied van externe inhuur en uitbesteden voldoende toegesneden op het werken in netwerken?

## 5. ONDERZOEKSMETHODE

Om de geformuleerde vraagstelling te beantwoorden wordt gekozen voor een combinatie van documentenanalyse, interviews en casestudy. Het onderzoek is opgedeeld in 3 fasen.

### **Fase 1. Verkrijgen van overzicht**

We beginnen ons onderzoek met de analyse van de jaarstukken van de Provincie Zeeland en de aan de Provincie verbonden partijen. Daarmee krijgen we overzicht in de omvang van externe inhuur en uitbesteding, voor zover aanwezig. Ook verkennen we in deze fase middels verkennende gesprekken en het opvragen van documenten welke beleids- en werkdocumenten (bijvoorbeeld afwegingskaders

---

<sup>3</sup> Totale omvang van het personeelsbestand bestaat uit het totaal van vaste aanstellingen, tijdelijke aanstellingen, inleen bij andere overheden en externe inhuur.

## REKENKAMER ZEELAND

en protocollen) er van toepassing zijn op externe inhuur en uitbesteding bij de eigen organisatie en verbonden partijen.

### Fase 2. Verkrijgen van inzicht

In deze fase brengen we verdieping aan in het onderzoek. We analyseren de beleids- en werkdocumenten die in fase 1 in beeld zijn gebracht en interviewen betrokken (beleids)ambtenaren. Ook interviewen we de directie van de Provincie en de betrokken gedeputeerde. Daarnaast zoomen we dieper in op de externe inhuur en uitbesteding die het meest recent heeft plaatsgevonden (afgelopen twee jaar). Vervolgens selecteren we uit deze gegevens een nog nader te bepalen aantal cases voor casestudy. Hier voeren we aanvullend documentenanalyse uit, aangevuld met interviews. Deze casestudy geeft een kwalitatief beeld over de wijze waarop er in de praktijk wordt omgegaan met protocollen en interne regels en hoe er over externe inhuur wordt verantwoord in GS en Statenvoorstellen. We selecteren in ieder geval een casus waarbij er sprake is van netwerksturing.

De casestudy geeft op detailniveau weer hoe de sturing in de praktijk in specifieke gevallen functioneert. Daarmee wordt een kwalitatief beeld verkregen, dat vervolgens wordt gebruikt voor de analyse in relatie tot het normenkader. Het onderzoek beoogt geen oordeel te geven op basis van een representatieve steekproef, die gebaseerd is op het totaal aan facturen op het gebied van externe inhuur en uitbesteding. Dat ligt meer in de lijn van control binnen organisaties zelf.

### Fase 3. Oordeelsvorming

In deze fase leggen we onze bevindingen langs de meetlat van het normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op algemene normen voor goed bestuur en bestaand (Rekenkamer)onderzoek naar externe inhuur/uitbesteding. De toetsing aan het normenkader geeft een onderbouwd beeld van wat er al goed gaat en wat mogelijk verbetering behoeft. Het concept-normenkader is opgenomen in bijlage 2.

## 6. AFBAKENING

We willen met dit onderzoek Provinciale Staten een compleet beeld geven van de sturing op externe inhuur en uitbesteding. Daarom is ervoor gekozen om niet alleen inzicht te bieden in de sturing op externe inhuur en uitbesteding bij de eigen organisatie, maar dat ook aanvullend te doen voor aan de Provincie verbonden partijen. Dit laatstgenoemde doen we wel minder uitvoerig; het aspect beheersing wordt voor verbonden partijen in het onderzoek buiten beschouwing gelaten. Een en ander gelet op de planning die wij voor ogen hebben en de onderzoekscapaciteit die wij beschikbaar hebben voor het onderzoek.

De aan de Provincie verbonden partijen die binnen de reikwijdte van het onderzoek vallen zijn de volgende<sup>4</sup>:

#### Gemeenschappelijke regelingen

- Regionale uitvoeringsdienst Zeeland (RUD)

#### Vennootschappen en coöperaties

- N.V. Economische Impuls Zeeland
- Tractaatweg B.V.
- Westerscheldeferry B.V.
- Investeringsfonds Zeeland (IFZ)

---

<sup>4</sup> Bron: Begroting 2019 Provincie Zeeland

## REKENKAMER ZEELAND

- Gemeentelijke vervoerscentrale Zeeland B.V.

### Overige verbonden partijen

- Europese Gemeenschap voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Linieland van Waas en Hulst

Een aantal verbonden partijen vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek. Gemeenschappelijke Regeling Zeeland Seaports wordt buiten beschouwing gelaten wegens het beëindigen daarvan als gevolg van de oprichting van North Sea Port SE. Ook de Vennootschappen PZEM N.V. (voorheen DELTA N.V.), North Sea Port SE (voorheen N.V. Zeeland Seaports), N.V. Westerscheldetunnel, Nederlandse Waterschapsbank N.V. en Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO) valt buiten de reikwijdte, omdat we alleen organisatie bij het onderzoek willen betrekken waar Provinciale Staten voor zover bekend invloed kan uitoefenen op dit aspect van de bedrijfsvoering. Gedurende het onderzoek kunnen er nog partijen uit de scope worden weg gelaten of juist worden toegevoegd mocht er op dit terrein sprake zijn van voortschrijdend inzicht.

De definities van de externe inhuur en uitbesteding die wij zullen hanteren in het onderzoek, zijn al gedefinieerd in hoofdstuk 1.

## 7. OPZET EINDRAPPORTAGE

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen met de kern van de analyse, inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreider rapport van bevindingen wordt als bijlage hierbij opgenomen.

In het rapport van bevindingen wordt er per onderzoeksvraag een hoofdstuk gewijd aan de bevindingen. Deze hoofdstukken worden steeds afgesloten met een (kernachtige) analyse waarin de onderzoeksbevindingen langs de meetlat van het normenkader worden gelegd.

## 8. ORGANISATIE EN PLANNING

### Organisatie Rekenkamer Zeeland

Portefeuillehouder: drs. H.J.W. Verdellen

Projectteam: drs. ing. M.L.M. Dobbelaer (projectleider-onderzoeker), drs. A. Maas QC (secretaris-onderzoeker), E. Dombi (onderzoeksassistente).

### Planning

Wanneer	Wat	Wie
Januari 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vaststellen definitieve startnotitie</li> <li>• besluit tot toesturen definitieve startnotitie GS en PS.</li> </ul>	bestuur Rekenkamer
Februari 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interviews/documentenanalyse</li> <li>• Opstellen nota van bevindingen</li> </ul>	onderzoeksteam
Maart 2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• casestudy</li> </ul>	onderzoeksteam

## REKENKAMER ZEELAND

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opstellen Nota van bevindingen</li> </ul>	
<b>April 2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afronden nota van bevindingen</li> <li>• verzoek tot ambtelijk wederhoor</li> </ul>	bestuur Rekenkamer
<b>Mei 2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bespreken bevindingen met programmaraad</li> <li>• vaststellen Bestuurlijke nota</li> <li>• besluit tot toesturen bestuurlijke nota aan GS voor bestuurlijk commentaar</li> </ul>	bestuur Rekenkamer en Programmaraad bestuur Rekenkamer
<b>Juni 2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beantwoorden vragen in Commissie Bestuur</li> </ul>	portefeuillehouder Rekenkamer
<b>September 2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beantwoorden vragen in Commissie Bestuur</li> </ul>	portefeuillehouder Rekenkamer

## 9. COMMUNICATIE

Op een aantal momenten communiceren wij over het onderzoek. Deze paragraaf geeft hiervan een overzicht.

### Startnotitie

- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ontvangen de definitieve startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.
- De Rekenkamer plaatst de startnotitie op haar website.
- Ter afstemming ontvangen de Programmaraad, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vooraf een conceptversie van de Startnotitie.
- De portefeuillehouder van het onderzoek namens de Rekenkamer heeft een Startgesprek met de verantwoordelijke gedeputeerde(n) namens Gedeputeerde Staten.

### Nota van bevindingen

- Gedeputeerde Staten ontvangen de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor na het bespreken in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.
- De Rekenkamer plaatst de nota van bevindingen op haar website.

### Eindrapport (Bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.
- De Rekenkamer plaatst de bestuurlijke nota op haar website

### Externe communicatie

## REKENKAMER ZEELAND

Het bestuur van de Rekenkamer Zeeland stelt een persbericht vast. Dat wordt verstuurd aan onze perscontacten. De woordvoering over het onderzoek naar de pers geschiedt door de voorzitter van de Rekenkamer Zeeland, mr. C.M. de Graaf.

### 10. SLOTOPMERKING

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.

CONCEPT

## BIJLAGE 1: BEVINDINGEN VOORONDERZOEK

Wij voerden ter voorbereiding op deze startnotitie een beknopt vooronderzoek uit. De resultaten hiervan zijn opgenomen in deze bijlage.

## DOELEN EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING

Er zijn in het verleden door Provinciale en Gedeputeerde Staten diverse doelen gesteld met betrekking tot de inhuur van externen en uitbesteding. We geven hier een beknopt chronologisch overzicht vanaf 2012.

2012-2013: Plafond, bezuiniging en motivering in Statenvoorstellen

Het college van Gedeputeerde Staten hebben naar aanleiding van de behandeling van de jaarstukken in 2011, toegezegd dat er in 2012 voor minder dan € 16 miljoen aan inzet van derden zou plaatsvinden.<sup>5</sup> In 2013 werd wederom hetzelfde plafond voor externe inhuur als in 2012 nagestreefd.<sup>6</sup> Provinciale Staten namen ook een motie aan van de PVV over externe inhuur.<sup>7</sup> De motie riep op om de kosten voor externe inhuur, inclusief uitbestedingen, expliciet op te nemen in Statenvoorstellen, zodat Provinciale Staten een betere afweging konden maken van de nut en noodzaak daarvan.

In de periode 2012-2013 speelde er bij de Provincie Zeeland een kerntakendiscussie en reorganisatie als gevolg daarvan. Het nieuwe profiel zorgde voor een focus in beleidsdoelstellingen en een andere wijze van uitvoering door een andere rolopvatting. Er werd besloten om de budgetten voor de inhuur van externen met € 900.000 te verminderen.<sup>8</sup> Een ander gevolg was een herverdeling van budgetten over de doelstellingen en het stopzetten of verminderen van subsidies, een vermindering van de personeelsformatie en een verlaging van verschillende structurele materiële begrotingsposten.

Vanaf 2014 structurele ambitie 10% externe inhuur

Vanaf 2014 is er in de Provinciale begroting een structurele ambitie voor de inhuur van externen opgenomen.<sup>9</sup> Het streven is om de norm te hanteren die het Rijk volgt voor haar eigen bedrijfsvoering. Deze norm houdt in dat de Provincie niet meer dan 10% externen inhuurt ten opzichte van het totaal aan personele uitgaven van de Provincie. Ook in de Provinciale begroting 2019 is deze ambitie weer als beleidskader opgenomen.<sup>10</sup>

De Rijksnorm is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken geïntroduceerd in 2009. Het is een sturingsmechanisme dat op verzoek van de Tweede Kamer werd ingebouwd. Het doel hiervan is om te voorkomen dat het aantal ambtenaren minder wordt, terwijl er meer externen worden

---

<sup>5</sup> Bron: Jaarstukken Provincie Zeeland 2012. Het plafond geldt voor de som van uitbestedingen en de inhuur van externen

<sup>6</sup> Bron: Jaarstukken Provincie Zeeland 2013.

<sup>7</sup> Ruud Haaze (PVV), 9 november 2012. Motie tot het expliciet opnemen

<sup>8</sup> Bron: Begroting Provincie Zeeland 2013

<sup>9</sup> Bron: zie voetnoot 5. De norm is uitsluitend van toepassing op externe inhuur, niet op uitbesteding.

<sup>10</sup> Ten aanzien van de gehanteerde norm geldt het principe 'pas toe of leg uit'. Dit principe houdt in dat Gedeputeerde Staten ervoor zorgen dat het percentage externe inhuur onder de 10% blijft. Als dit niet gebeurt, moeten Gedeputeerde Staten motiveren aan Provinciale Staten waarom de norm is overschreden.

## REKENKAMER ZEELAND

ingehuurd.<sup>1112</sup> Wij gaan ervan uit de Provincie Zeeland hetzelfde doel nastreeft, gelet op het feit dat er in de jaarstukken vanaf 2014 gesteld is dat hierbij aansluiting wordt gezocht.<sup>13</sup> In ons onderzoek zullen wij deze ambitie nader beschouwen.

### AANBEVELINGEN COMMISSIE VAN ONDERZOEK (2005) OVER EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING

De toenmalige Statencommissie van Onderzoek liet in 2004/2005 een onderzoek doen naar een efficiënte en effectieve inkoop van externe advisering bij de Provincie Zeeland.<sup>14</sup> Het onderzoek leidde tot zes aanbevelingen (zie onderstaand kader).

Provinciale Staten besloten in mei 2005 de aanbevelingen over te nemen en te onderschrijven. Gedeputeerde Staten werden daarbij verzocht om de aanbevelingen ter hand te nemen en Provinciale Staten over de uitvoering te informeren.<sup>15</sup>

#### Aanbevelingen Commissie van Onderzoek

1. Het verdient aanbeveling om GS een afwegingskader te laten maken waarin de verschillende motieven voor de inhuur van externen gedefinieerd en onderbouwd worden, zodat in de verschillende fasen van het besluitvormingstraject een expliciete en gedocumenteerde afweging van de noodzaak tot het inhuren van externen wordt gemaakt.
2. Indien de opdracht betrekking heeft op een politiek relevant onderwerp, dienen GS in het kader van de actieve informatieplicht PS bij deze afweging en de daaruit vloeiende onderzoeks-/adviesopdracht te betrekken.
3. Om PS te ondersteunen bij hun controlerende rol met betrekking tot het proces van planning en control, dient de Programmarekening (net als nu de jaarrekening) een overzicht van de inhuur van externe deskundigheid te bevatten met daarbij een opgave van de aantallen opdrachten en de daarmee gemoeid gaande bedragen, uitgesplitst naar de motieven voor inhuur en de directies waaronder zij vallen.
4. Analooq aan de handleiding opdrachtverlening zoals die bij de directie Infrastructuur en Vervoer bestaat, zouden GS ook de andere directies en staf een op het eigen organisatiedeel toegespitste handreiking opdrachtverlening moeten laten ontwikkelen.
5. GS dienen stappen te zetten om zowel de volledigheid als de overzichtelijkheid van dossiers te verbeteren.
6. Om tot een betere cumulatie en deling van kennis en ervaring met betrekking tot de inhuur van externen te komen, moet de provincie een kwaliteitszorgsysteem inhuur externen ontwikkelen (en bestaande ontwikkelingen op dit vlak ondersteunen en stimuleren), met daarbij aandacht voor alle fasen van het aanbestedingsproces (afweging, selectie, begeleiding, beëindiging).

<sup>11</sup> Idem als 12.

<sup>12</sup> Elk jaar worden de uitgaven voor het ambtelijke personeel en de uitgaven voor het extern ingehuurde personeel over het afgelopen jaar bij elkaar opgeteld. Vervolgens wordt het aandeel van de uitgaven externe inhuur als percentage van de totaal personele uitgaven genomen.

<sup>13</sup> Bron: vooronderzoek Rekenkamer: Provinciale jaarstukken 2007 t/m 2017

<sup>14</sup> Bron: Eindrapport: De opbrengst van externe advisering. Partners en Pröpper, maart 2005. De aanbevelingen van de Commissie van Onderzoek zijn opgenomen in bijlage 1.

<sup>15</sup> Bron: Statenvoorstel Onderzoeksrapport Partners+Pröpper i.o.v. Commissie van Onderzoek, 20 mei 2005. Eindrapport onderzoek inhuren externe deskundigheid en capaciteit in de provincie Zeeland, juni 2007. Titel: Van buiten naar binnen. Afdeling POI.

## REKENKAMER ZEELAND

### AFWEGINGSKADER VOOR EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING

Gedeputeerde Staten stelden in augustus 2007 een afwegingskader voor externe inhuur vast<sup>16</sup>. Dit gebeurde op basis van een interne audit.<sup>17</sup> Gedeputeerde Staten informeerden Provinciale Staten per brief over hun besluit.<sup>18</sup> Hiermee beschouwden Gedeputeerde Staten de toezegging naar aanleiding van aanbeveling 1 van de Commissie van Onderzoek afgedaan (zie vorige paragraaf).

### INFORMATIE AAN PS OVER EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING

Provinciale Staten worden sinds de jaarstukken 2008 geïnformeerd over het aantal euro's dat de Provincie uitgeeft aan de inhuur van extern advies.<sup>19</sup> Deze transparantie is de basis voor de discussie over nut en noodzaak aangaande externe inhuur. De informatie maakte in eerste instantie geen onderscheid tussen uitbestedingen en externe inhuur. Vanaf 2012 gebeurt dit wel en wordt er in de jaarstukken zo'n onderscheid gemaakt. In paragraaf 5 (afbakening) gaan wij nader in op het gemaakte onderscheid

### BETROUWBAARHEID INFORMATIEVOORZIENING

De betrouwbaarheid van de informatievoorziening richting Provinciale Staten vormt bij dit onderzoek een belangrijk aandachtspunt. Het gaat hier ten eerste om de betrouwbaarheid van de gegevens in de jaarstukken. Ten tweede gaat het om de betrouwbaarheid van de informatie over externe inhuur in Statenvoorstellen.

In 2016 liet het Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden een onderzoek uitvoeren naar de inzet van flexibele arbeidsrelaties.<sup>20</sup> Hierin komt naar voren dat inhuur niet eenduidig geregistreerd en geïnterpreteerd wordt. Hierdoor kunnen registratieoverzichten vervuild zijn, maar ook verschillen optreden ten opzichte van overzichten van andere provincies. De belangrijkste reden waarom dit niet eenduidig gebeurt, is omdat het verschilt wat al dan niet als 'inhuur' gezien wordt. In hoeverre deze problematiek specifiek speelt bij de Provincie Zeeland is onbekend. Wij zullen dit aspect nadrukkelijk bij ons onderzoek betrekken.

<sup>16</sup> Bron: Besluit GS d.d. 13 augustus 2007.

<sup>17</sup> Bron: Afdeling POI, juni 2007. Van buiten naar binnen. Eindrapportage onderzoek inhuren deskundigheid en capaciteit in de provincie Zeeland.

<sup>18</sup> Bron: Brief GS aan PS, 21 augustus 2007, kenmerk: STA0703204.

<sup>19</sup> Bron: Eigen vooronderzoek op basis van Provinciale begrotingen en jaarstukken 2007 t/m 2019.

<sup>20</sup> Bron: Regioplan (2016). Mevissen et. al. Publicatienr. 16011. De inzet van flexibele arbeid bij Provincies. Een onderzoek naar aard, omvang en achtergronden.

## BIJLAGE 2: CONCEPT NORMENKADER

In onderstaande tabel is het concept normenkader beschreven dat wij zullen gebruiken om onze bevindingen aan te toetsen. Mogelijkerwijs scherpen wij het normenkader gedurende het onderzoek verder aan.

Deelgebied	Norm
<b>A. Beleidskaders</b>	1. PS en GS hebben duidelijk vastgelegd in een beleidsvisie wat zij willen bereiken met de Provinciale organisatie en de rol van de flexibele schil daarbij.
	2. De beleidsvisie is vertaald in SMART-geformuleerde doelstellingen.
	3. De beleidsvisie is uitgewerkt naar een afwegingskader op het gebied van zelf doen en verschillende vormen van inhuur/uitbesteden
	4. Er is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten aanwezig, zodat duidelijk is waar Provinciale Staten niet en wel over gaan.
	5. Er is een duidelijke samenhang aanwezig tussen het strategisch personeelsbeleid, het inhuurbeleid, en het aanbestedings- en inkoopbeleid.
	6. Provinciale Staten hebben duidelijk vastgesteld welke informatie zij wanneer willen ontvangen van Gedeputeerde Staten.
<b>B. Verantwoording</b>	7. De Provinciale organisaties en verbonden partijen beschikken over een eenduidig, volledig en juist overzicht van externe inhuur en uitbestedingen
	8. Er zijn voldoende waarborgen in de Provinciale organisatie zodat er in de praktijk goed op de daarvoor bedoelde posten wordt geboekt waardoor de informatie over externe inhuur in de P&C cyclus betrouwbaar is.
	9. Er wordt tijdig aan Provinciale en Gedeputeerde Staten in Statenvoorstellen gerapporteerd over externe inhuur en uitbesteding. Deze informatie is eenduidig, juist en volledig.
<b>C. Toezicht</b>	10. De gestelde doelen worden gerealiseerd.
	11. Resultaten zijn te herleiden naar de gestelde doelstellingen
<b>D. Beheersing</b>	12. De ambtelijke organisatie heeft organisatorische en procedurele maatregelen getroffen om externe inhuur/uitbesteding kostenbewust te laten plaatsvinden. Deze maatregelen borgen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dat er alleen externe inhuur/uitbesteding plaatsvindt als er organisatiebreed capaciteit/deskundigheid echt niet aanwezig is;</li> </ul>

## REKENKAMER ZEELAND

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dat de behoeftestelling voldoende is onderbouwd;</li> <li>- Programma's van eisen voldoende kwaliteitseisen bevat;</li> <li>- Marktanalyse wordt uitgevoerd;</li> <li>- Contracten de noodzakelijke bepalingen bevatten;</li> <li>- Ervaringen worden vastgelegd;</li> <li>- Evaluaties worden uitgevoerd;</li> <li>- Dossiervorming gestructureerd plaatsvindt;</li> </ul> <p>13. Kennis en kunde door de organisatie zelf eigen wordt gemaakt.</p>
	14. De organisatorische en procedurele maatregelen zijn in lijn met het door Provinciale en Gedeputeerde Staten vastgestelde beleid
	15. De werkafspraken worden in de praktijk gevolgd.
<b>E. Netwerksturing</b>	16. De beleidskaders op het gebied van externe inhuur/uitbesteding zijn voldoende toegesneden op de steeds verder toenemende netwerksturing door de Provincie.

CONCEPT