



Provinciale Staten van Zeeland

REKENKAMER *ZEELAND*

uw kenmerk:

ons kenmerk: 19435390

bijlagen: Bestuurlijke nota

behandeld door:

doorkiesnummer:

Middelburg, 16-12-2019

onderwerp: Rapportage onderzoek externe inhuur en uitbesteding

Geachte leden van Provinciale Staten,

Hierbij ontvangt u ons eindrapport over het onderzoek naar externe inhuur en uitbesteding.

De bestuurlijke nota van het rapport omvat de analyse, conclusies met een aantal aanbevelingen. In de bijlage treft u de nota van bevindingen aan als onderlegger daarvoor.

Tussentijds werden de voortgang van het onderzoek en de voorlopige resultaten gedeeld met uw Programmaraad.

Het bestuurlijk commentaar van het college van Gedeputeerde Staten op de onderzoeksresultaten is integraal opgenomen in het rapport en voorzien van een nawoord.

Hoogachtend,

mr. C.M. de Graaf

Bestuurlijke Nota

Externe inhuur en uitbesteding

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing bij de Provincie Zeeland in de periode 2012 - 2018

Versie	status	t.b.v.	Datum
0.1	concept	Bespreken bestuursvergadering juli	18/07/2019
0.9	concept	Bespreken bestuursvergadering augustus	22/08/2019
0.9x	concept	Bespreken programmaraad	20/09/2019
1	definitief	Versturen GS	21/10/2019
2	definitief	Verwerken reactie GS en toevoegen nawoord	12/12/2019
3	definitief	Publicatie / verzenden PS	16/12/2019

Middelburg, 16 december 2019

Versie 3

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 de rol van Provinciale Staten binnen 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 drs. H.J.W. Verdellen.

Het onderzoek is uitgevoerd 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).

Voorwoord

Huurt de provinciale organisatie te veel externen in bij organisaties met een winstoogmerk? Zo'n vraag heeft al snel de aandacht van Provinciale Staten. Logisch, want ook op de personele uitgaven van de provincie is het budgetrecht van Provinciale Staten van toepassing. Tegelijkertijd is het voor Statenleden lastig om te controleren of externe inhuur en uitbestedingen plausibel plaatsvinden. Het gaat immers om een aspect van bedrijfsvoering. Primair maakt het management van de provinciale organisatie daarbij in de uitvoering de keuzes en dragen Gedeputeerde Staten daarvoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Provinciale Staten hebben relatief veel afstand tot de uitvoering en moet vertrouwen op de informatie die zij vanuit Gedeputeerde Staten en organisatie aangereikt krijgen. Dit onderzoek naar externe inhuur en uitbesteden overbruggt deze afstand. Het voorliggend rapport beschrijft hoe de sturing op externe inhuur en uitbesteding zich verhoudt tot de doelmatigheid en doeltreffendheidsnormen die relevant zijn voor de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Verantwoording over de resultaten zijn in dit onderzoek in beeld gebracht. Daarnaast is het beleid en de uitvoering in de praktijk door het onderzoeksteam onder de loep genomen.

De rekenkamer heeft bewust in het onderzoek teruggekeken tot het jaar 2012. Toen werd de provinciale organisatie grondig gereorganiseerd en stroomden circa 160 personeelsleden uit met de NAR 57+ regeling. Binnen Provinciale Staten waren er in deze periode zorgen over een toename van externe inhuur en uitbestedingen als gevolg hiervan. Er volgden onder meer artikel 44 vragen. Gedeputeerde Staten besloten in reactie daarop uit dat de inzet van oud-medewerkers zou gaan geschieden op basis van uitbesteding en dat de NAR 57+ regeling niet tot meer inzet van externen zou leiden. In 2012 werd er een duidelijk doel gesteld om terughoudend en afgewogen met externe inhuur en uitbesteding om te gaan.

Ik wil tot slot alle betrokkenen bij dit onderzoek bedanken, in het bijzonder alle respondenten. De onderzoekers zijn door iedereen open en uitgebreid te woord gestaan. Een speciaal woord van dank wil ik graag laten uitgaan naar dr. Johan de Kruijf en prof. dr. Sandra van Thiel, respectievelijk universitair docent bestuurskunde en hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Mede dankzij hun inbreng is het de rekenkamer goed gelukt om ook de sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten in relatie tot externe inhuur/uitbesteden door aan de Provincie Zeeland verbonden partijen in beeld te brengen.

Namens het bestuur van de rekenkamer Zeeland,

mr. C.M. de Graaf

Inhoudsopgave

VOORWOORD	- 1 -
1. INLEIDING	- 3 -
1.1 Waarom dit onderzoek?	- 3 -
1.2 Doel van het onderzoek	- 3 -
1.3 Onderzoeksvragen	- 4 -
1.4 Aanpak	- 4 -
1.5 Leeswijzer.....	- 4 -
2. EXTERNE INHUUR DOOR DE PROVINCIALE ORGANISATIE	- 6 -
2.1 Analyse van de bevindingen.....	- 6 -
2.2. Deelconclusies externe inhuur	- 9 -
3. UITBESTEDING DOOR DE PROVINCIALE ORGANISATIE	- 12 -
3.1 Analyse van de bevindingen.....	- 12 -
3.2. Deelconclusies uitbesteding.....	- 14 -
4. EFFECT VAN NETWERKSTURING	- 16 -
4.1 Analyse en deelconclusies netwerksturing	- 16 -
5. AAN DE PROVINCIE ZEELAND VERBONDEN PARTIJEN	- 17 -
5.1 Analyse van de bevindingen en deelconclusies	- 17 -
6. SAMENVATTING CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	- 21 -
6.1 Samenvatting conclusies	- 21 -
<i>Externe inhuur</i>	- 21 -
<i>Uitbesteden</i>	- 22 -
<i>Netwerksturing in relatie tot externe inhuur en uitbesteden</i>	- 23 -
<i>Externe inhuur en uitbesteden door aan de Provincie verbonden partijen</i>	- 23 -
6.2 Aanbevelingen.....	- 24 -
7. REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN	- 26 -
8. NAWOORD REKENKAMER ZEELAND	- 27 -
BIJLAGE 1: NOTA VAN BEVINDINGEN	- 28 -

1. Inleiding

Deze bestuurlijke nota beschrijft de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer Zeeland op basis van het onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de sturing op het gebied van externe inhuur en uitbesteden bij de Provincie Zeeland in de periode 2012 – 2018. Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de aanleiding van het onderzoek, het doel, de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer.

1.1 Waarom dit onderzoek?

De Provincie Zeeland gebruikt externe inhuur en uitbesteden als instrumenten om haar doelen te realiseren. Ze worden ingezet als er personele capaciteit ontbreekt, er behoefte is aan onafhankelijk advies/onderzoek of specifieke deskundigheid in de ambtelijke organisatie ontbreekt.

Externe inhuur en uitbesteden zijn nauw aan elkaar verwant. Beide instrumenten gebruiken menskracht die niet in dienst is bij de Provincie of bij een andere overheid. Hiervoor wordt publiek geld betaald aan organisaties met een winstoogmerk. Het onderscheid zit in de wijze waarop er wordt aangestuurd (zie kader 1). Provinciale Staten hebben zowel bij externe inhuur als uitbesteding budgetverantwoordelijkheid.

Kader 1: Onderscheid externe inhuur en uitbesteden

Provinciale Staten maken op aangeven van Gedeputeerde Staten sinds 2012 onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteden. In de periode daarvoor vielen beide categorieën onder één noemer: externe inhuur. Het verschil tussen externe inhuur en uitbesteden zit in de regie, de aansturing van de personele inzet. 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.

***Externe inhuur** is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de Provincie Zeeland 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 een product opgeleverd door een organisatie met winstoogmerk in opdracht van een bij de Provincie Zeeland in dienst zijnde opdrachtgever, waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop dat product tot stand komt tijdens realisatie. Vooraf wordt 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.*

1.2 Doel van het onderzoek

Provinciale Staten van Zeeland stelden in 2012 het doel om zo terughoudend mogelijk om te gegaan met externe inhuur en uitbesteden. Dit onderzoek beoogt Provinciale Staten inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat er als gevolg van deze ambitie sindsdien gevoerd is. Het onderzoek richt zich op de provinciale organisatie, de netwerkverbanden waarin de Provincie participeert en de aan de Provincie Zeeland verbonden partijen. Het onderzoek gaat niet in op andere kaders die er mogelijk door Provinciale Staten zijn gesteld aan externe inhuur en uitbesteden, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijk ondernemen.

Bij aan de Provincie Zeeland verbonden partijen is het onderzoek beperkt tot de vraag welke sturingsmogelijkheden er zijn voor Provinciale Staten met betrekking tot externe inhuur en uitbesteding door deze partijen. Er is niet onderzocht hoe deze partijen in de praktijk omgaan met externe inhuur en uitbesteding. Sturing op privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen wat betreft externe inhuur/uitbesteden vindt door Gedeputeerde en Provinciale Staten niet plaats. Beleid op dit terrein is noch door Gedeputeerde noch door Provinciale Staten in het verleden in overweging genomen. Sturing op externe inhuur/uitbesteding maakt geen deel uit van aandeelhoudersstrategieën, deelnemingenbeleid of statuten van verbonden partijen. Deze bevinding maakt dat de rekenkamer terughoudend is geweest in het onderzoek naar verbonden partijen. Het wel of niet voeren van beleid op dit terrein is in hoge mate de uitkomst van een politiek proces en valt daarmee buiten het domein van de rekenkamer. De vraagstelling in dit onderzoek op het terrein van verbonden partijen beperkt zich tot het bieden van inzicht in de positie van Provinciale Staten.

1.3 Onderzoeksvragen

1. *Voldoet de sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland op externe inhuur door de provinciale organisatie aan doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen?*
2. *Voldoet de sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland op uitbesteding door de provinciale organisatie aan doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen?*
3. *Welk effect heeft de toenemende mate van netwerksturing door de Provincie Zeeland op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten op het terrein van externe inhuur en uitbesteden?*
4. *Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten van Zeeland bij externe inhuur en uitbesteding door aan de Provincie verbonden partijen?*

1.4 Aanpak

Het onderzoek is kwalitatief van aard: het onderzoek geeft een kwalitatief beeld van het gevoerde beleid, de organisatie en regels, de verantwoording en de uitvoering in de praktijk. 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.

In de periode februari – juni 2019 heeft het onderzoeksteam gesprekken gevoerd en documenten geanalyseerd. Het onderzoek is gerapporteerd in een nota van bevindingen (bijlage 1). In juli 2019 is deze nota aangeboden aan de provinciale organisatie voor ambtelijke wederhoor. Op 23 augustus 2019 heeft de rekenkamer de opmerkingen vanuit de ambtelijke organisatie ontvangen, waarop zij deze heeft verwerkt in de definitieve versie van de nota van bevindingen. De onderzoeksresultaten zijn vervolgens getoetst aan een normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op algemene beginselen van behoorlijk bestuur en eerder verricht onderzoek van andere rekenkamers naar externe inhuur en uitbesteding. In de analyse in deze bestuurlijke nota wordt nader ingegaan op de toets aan het normenkader (hoofdstuk 2.1 en 3.1).

1.5 Leeswijzer

De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in de nota van bevindingen welke als bijlage is toegevoegd aan deze bestuurlijke nota (bijlage 1). Op deze bestuurlijke nota is de volgende leeswijzer van toepassing:

- Hoofdstuk 2 toetst de bevindingen op het gebied van externe inhuur door de provinciale organisatie aan het normenkader (paragraaf 2.1). Vervolgens zijn de conclusies in relatie tot externe inhuur beschreven (paragraaf 2.2).
- Hoofdstuk 3 toetst de bevindingen op het gebied van uitbesteden door de provinciale organisatie aan het normenkader (paragraaf 3.1). Vervolgens zijn de conclusies in relatie tot uitbesteden beschreven (paragraaf 3.2).
- Hoofdstuk 4 geeft een samenvatting van de bevindingen in relatie tot de onderzoeksvraag op het gebied van netwerksturing (paragraaf 4.1). Vervolgens zijn de conclusies weergegeven (paragraaf 4.2).
- Hoofdstuk 5 beschrijft een samenvatting van de bevindingen en de conclusies met betrekking tot de onderzoeksvraag op het gebied van aan de Provincie verbonden partijen (paragraaf 5.1).
- Hoofdstuk 6 beschrijft de aanbevelingen van de rekenkamer Zeeland aan Provinciale Staten.
- In hoofdstuk 7 is de reactie van Gedeputeerde Staten op het onderzoek opgenomen.
- Hoofdstuk 8 beschrijft het nawoord van de rekenkamer Zeeland naar aanleiding van de reactie die is ontvangen van Gedeputeerde Staten.

2. Externe inhuur door de Provinciale organisatie




2.1 Analyse van de bevindingen



Antwoord onderzoeksvraag 1:

Voldoet de sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland op externe inhuur door de provinciale organisatie aan doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen?

De sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland voldoet deels of geheel aan de door de rekenkamer geformuleerde doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen. Het verbeterpotentieel is hoofdzakelijk aanwezig bij de normen die het beleidskader raken. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de toets van de bevindingen aan het normenkader. De volledige toets is opgenomen in bijlage 2.

De kleurcodering geeft aan hoe er wordt gescoord op de normen die gelden voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

-  : er wordt geheel voldaan aan de norm
-  : er wordt deels voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel
-  : er wordt in het geheel niet voldaan aan de norm.

TOETS NORMENKADER EXTERNE INHUUR DOOR PROVINCIALE ORGANISATIE		
Normen 1. Er is duidelijk vastgelegd wat de Provincie Zeeland wil bereiken met de provinciale organisatie en de rol van de flexibele schil daarbij.		GS hebben in de gehele onderzoeksperiode organisatievisies vastgesteld met een duidelijke focus op het vaste personeelsbestand. De rol van externe inhuur is daarmee impliciet terughoudend en komt expliciet terug in de gehanteerde afwegingskaders.
2. De visie op de plek van externe inhuur in de provinciale organisatie is vertaald in SMART-geformuleerde doelstellingen.		Vanaf 2014 is er een duidelijk tijdgebonden en kwantitatief meetbaar doel voor terughoudend omgaan met externe inhuur gesteld. Provinciale Staten hebben sindsdien in de begroting het doel gesteld om externe inhuur te normeren op 10% van de totale loonsom. Op dit doel is comply-or-explain van toepassing. ¹

¹ Comply or explain betekent 'pas toe of leg uit'. Indien het percentage externe inhuur toch hoger uitvalt dan 10%, dient de directie te motiveren aan Gedeputeerde Staten waarom de norm is overschreden. Gedeputeerde Staten dienen vervolgens Provinciale Staten daarover te informeren.

		<p>De rekenkamer heeft in documenten geen nadere onderbouwing aangetroffen waarom Provinciale Staten de norm stellen op specifiek 10%.² Hierdoor kan niet worden vastgesteld of het doel specifiek voor de provinciale organisatie acceptabel en realistisch is.</p> <p>Vanaf 2012 maken Provinciale Staten op aangeven van Gedeputeerde Staten onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding (zie paragraaf 1.1).³</p> <p>Het onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding leidt ertoe dat niet alle personele inzet die wordt ingehuurd bij organisaties met een winstoogmerk getoetst wordt aan een door Provinciale Staten gestelde norm. De norm voor externe inhuur is in de praktijk in bepaalde gevallen te omzeilen. Er is namelijk een categorie aan werkzaamheden die externe personele inzet vragen die in beginsel zowel op basis van externe inhuur als op basis van uitbesteding kan worden uitgevoerd.</p>
3. De beleidsvisie op externe inhuur is uitgewerkt naar een afwegingskader voor zelf doen en verschillende vormen van externe inhuur.		In de gehele onderzoeksperiode golden er door Gedeputeerde Staten vastgestelde afwegingskaders op het gebied van externe inhuur.
4. De provinciale organisatie heeft strategisch personeelsmanagement dat in lijn is met de organisatievisie op externe inhuur.		Er is een gefragmenteerde aanpak, een organisatiebreed plan ontbreekt.
5. Er is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van GS en PS aanwezig aangaande externe inhuur, zodat duidelijk is waar PS niet en wel over gaan.		Het Besluit begroten en verantwoord is van toepassing. PS gaan over het "wat", GS gaan over het "hoe". De nadere uitwerking van deze principes ligt



² In 2009 werd door de minister van Binnenlandse Zaken besloten om voor de bedrijfsvoering van het Rijk het percentage externe inhuur als totaal van de loonsom te maximeren op 13%. Op aangeven van de Tweede Kamer werd dit percentage middels een aangenomen motie in 2010 omlaag bijgesteld naar 10%. De normstelling welke Provinciale Staten hanteren voor externe inhuur is een kopie van de normering die de Rijksoverheid hanteert voor haar eigen bedrijfsvoering.

³ Het onderscheid en de daarvoor gebruikte definities en afbakening zijn overgenomen van de Rijksoverheid, die deze structuur ook hanteert voor haar eigen bedrijfsvoering. Het IPO heeft in 2016 besloten dat alle Provincies dezelfde definitie van externe inhuur hanteren als de Rijksoverheid. Het IPO heeft geen norm als percentage van de totale loonsom vastgesteld, zoals de Provincie Zeeland deze hanteert.

		niet nader vast, maar krijgt bij de Provincie Zeeland vorm in het bestuurlijk samenspel.
6. 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.	●	Er is een operationeel centraal administratiesysteem voor externe inhuur. Het inhuren van externen verloopt in de regel via een uitzendbureau waar de Provincie een raamcontract mee heeft.
7. PS hebben duidelijk vastgesteld welke informatie over externe inhuur zij wanneer willen ontvangen van GS.	●	Provinciale Staten ontvangen structureel informatie over externe inhuur: in de jaarstukken en in Statenvoorstellen als dat aan de orde is.
8. Het gestelde doel op het gebied van externe inhuur in relatie met doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gerealiseerd. In de onderzoeksperiode bedroeg het percentage inhuur nooit meer dan 10%	●	In de periode 2012-2018 lag het percentage externe inhuur ten opzichte van de totale loonsom nooit boven de 10%. ⁴
9. De toezichtsinformatie over externe inhuur door de Provincie is voor PS voldoende bruikbaar. Dit houdt in dat deze informatie eenduidig, volledig, tijdig en juist is.	●	In alle jaren werd er gerapporteerd over externe inhuur in de jaarstukken. Daarnaast worden er door de directie periodiek zicht op beleid sessies georganiseerd over organisatieontwikkeling.
10. De ambtelijke organisatie heeft organisatorische en procedurele maatregelen getroffen om externe inhuur kostenbewust te laten plaatsvinden.	●	Het invoeren van het nieuwe sturingsconcept 'Opgave en Opdrachtgericht werken', waarmee Gedeputeerde Staten in 2018 instemden, beoogt dat werkpakketten in tijd, geld en menskracht goed geduid worden en heeft geleid tot een scala aan maatregelen die bijdragen aan het kostenbewust laten plaatsvinden van externe inhuur.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal externe inhuur (x € miljoen)	3,7	2,8	3,0	3,6	2,6	1,6	3,3
Percentage externe inhuur (afgezet tegen totale loonsom)	7,4%	7,1%	8,5%	9,4%	7,6%	4,3%	7,9%

⁴ Het percentage externe inhuur betreft een percentage van de totale loonsom (vast/tijdelijk personeel dat onder contract staat bij de provincie + externe inhuur).

11. De organisatorische en procedurele maatregelen zijn in lijn met het door PS en GS vastgestelde beleid.		Net als het beleid beogen de organisatorische maatregelen allemaal om terughoudend om te gaan met externe inhuur
12. De werkafspraken worden in de praktijk gevolgd.		In de case studie komt naar voren dat er alleen wordt ingehuurd als er nadrukkelijk vast was komen te staan dat de opdracht niet intern of via een overheidsnetwerk kon worden ingevuld.

2.2. Deelconclusies externe inhuur

1. Gedeputeerde Staten en de provinciale organisatie hebben beleidsmatig en in de praktijk in de periode 2012-2018 op een goede manier uitvoering gegeven aan de visie van Provinciale Staten om terughoudend en afgewogen om te gaan met externe inhuur.

- Gedeputeerd Staten hebben in de hele onderzoeksperiode hun visie op de provinciale organisatie beschreven in visiedocumenten. Impliciet was er in deze visies een duidelijke focus op het continueren van een vast personeelsbestand.
- Om de visie in de praktijk handen en voeten te geven golden er in de gehele onderzoeksperiode afwegingskaders met een procedurebeschrijving die recht deed aan het doel om zo terughoudend mogelijk en afgewogen om te gaan met externe inhuur.⁵
- In de onderzochte casussen werden afwegingskaders en beheersmaatregelen in de praktijk goed gevolgd.

De norm van maximaal 10% externe inhuur is kort na de reorganisatie in 2012 geïntroduceerd. Zowel door Gedeputeerde Staten als door de directie is er sterk gestuurd om deze norm niet te overschrijden. Dat gebeurde dan ook niet, in geen enkel jaar werd de norm van 10% overschreven. Specifiek werden draaideurconstructies vermeden met ambtenaren die uittraden met de NAR 57+ regeling. Onzekerheid over de financiële positie van de Provincie, vanwege onder andere een onbetrouwbaar meerjarenperspectief, leidde in 2016-2017 tot grote financiële terughoudendheid ten aanzien van personele uitgaven. Er werd in 2016 een vacaturestop ingevoerd en ook de uitgaven op het gebied van externe inhuur namen sterk af. Van € 3,6 miljoen in 2015 naar € 1,6 miljoen in 2017.

In 2018 volgde een trendbreuk. Om de ambities tot 2023 te kunnen halen werd duidelijk dat de organisatie extra middelen voor personeel nodig had. Hierbij speelde ook mee dat er een deal rond Thermphos gesloten was, waardoor er meer zekerheid kwam over de financiële ruimte in het personeelsbudget. De directie is hierover het gesprek met Gedeputeerde Staten aangegaan. Als resultaat is in 2018 door Gedeputeerde en Provinciale Staten besloten om het salarisbudget tijdelijk, tot en met

⁵ Externe inhuur mag in principe alleen als vast is komen te staan dat er intern geen kandidaten zijn voor het werk en inhuur via een overheidsnetwerk ook geen mogelijkheid is. Bovendien dient er sprake te zijn van tijdelijkheid, anders moet er een vacature worden opengesteld.

2023, te verhogen met € 2 miljoen per jaar. Ook de uitgaven op het gebied van externe inhuur namen na een daling in 2016-2017 weer toe (€ 3,3 miljoen in 2018). Daarnaast stelden Gedeputeerde Staten een nieuwe visie op de organisatie vast: "Opgavegericht werken".

2. De doelstelling op het gebied van externe inhuur is ten dele SMART. Er is niet in documenten onderbouwd waarom specifiek voor de provinciale organisatie 10% als grens geldt, gelet op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke prioriteiten, personele capaciteit en beschikbare middelen.

Waarom de norm die de Rijksoverheid hanteert voor haar eigen bedrijfsvoering één op één van toepassing is verklaard op de provinciale organisatie, is niet door Gedeputeerde, noch door Provinciale Staten nader omschreven in documenten. Feit is dat er in de periode 2013-2014 gezocht werd naar kaderstelling en een verantwoordingsinstrument aan Provinciale Staten op het gebied van externe inhuur. Dat hing samen met de reorganisatie in 2012, waardoor er circa 160 ambtenaren uitstroombden met de NAR 57+ regeling.⁶ Binnen Provinciale Staten bestond er angst voor draaideurconstructies of een toename van ander extern personeel om het personeel dat vertrok te vervangen. Maar waarom de norm goed is gesteld op 10% en niet bijvoorbeeld op 5 of 15% is niet in documenten nader onderbouwd.

3. Het onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding leidt ertoe dat niet alle personele inzet die wordt ingehuurd bij organisaties met een winst oogmerk getoetst wordt aan een door Provinciale Staten gestelde norm.

De norm voor externe inhuur is in de praktijk in bepaalde gevallen te omzeilen. Er is namelijk een categorie aan werkzaamheden die externe personele inzet vragen die in beginsel zowel op basis van externe inhuur als op basis van uitbesteding kan worden uitgevoerd. De manier waarop er in de uitvoering wordt omgegaan met personele vraagstukken bepaalt of de inhuur van een externe wel of niet onder de normstelling voor externe inhuur valt. Overigens is er op basis van het onderzoek geen aanleiding om te veronderstellen dat er bewust op gestuurd wordt in de provinciale organisatie om op deze manier het percentage externe inhuur kunstmatig laag te houden. Maar tegelijkertijd is de mogelijkheid er wel en het gebeurt met enige regelmaat dat externe personele inzet met een resultaatopdracht wordt aangetrokken. Een voorbeeld is een projectbewaker voor het project Waterdunen die eerst resultaatopdrachten ontving voor het actualiseren van de grondexploitatie. Dit verloopt momenteel via een inhuurcontract. Een ander frequent voorbeeld zijn communicatieactiviteiten die via resultaatopdracht worden aanbesteed terwijl het daarbij gaat om de beschikbaarheid van een communicatiedeskundige. Daarvan zijn er voldoende via een inhuurcontract te krijgen, maar omdat het uitbesteden betreft, worden de kosten voor dergelijke communicatiedeskundigen niet opgeteld bij het percentage externe inhuur dat wordt getoetst aan de norm.

4. De verantwoordingsinformatie aan Provinciale Staten brengt hen ten dele in de positie om invulling te geven aan hun toezichhoudende rol. Het onderzoek geeft geen aanleiding om opmerkingen te plaatsten bij de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie over externe inhuur.

De verantwoordingsinformatie die Provinciale Staten over externe inhuur ontvangen is zuiver kwantitatief van aard. In de jaarstukken is alleen beschreven hoeveel euro er is besteed aan externe inhuur en wat het percentage is ten opzichte van de totale loonsom. Nadere kwalitatieve verantwoording over de motivatie voor externe inhuur en de effecten daarvan ontbreekt in de jaarstukken. Daardoor hebben Provinciale Staten geen zicht op de reden waarom er wordt ingehuurd en kunnen zij ook niet controleren of de externe inhuur plausibel is geweest.

⁶ Non Activiteitsregeling 57+.

Het onderzoek geeft geen aanleiding om opmerkingen te plaatsten bij de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie over externe inhuur. De Provinciale organisatie heeft een operationeel centraal administratiesysteem voor externe inhuur. Het inhuren van externen verloopt in de meeste gevallen via de partner voor flexibele arbeid waar de Provincie een raamcontract mee heeft.

5. Strategische personeelsplanning is voor de provinciale organisatie een belangrijk aandachtspunt. Er wordt een grote uitstroom van medewerkers verwacht na 2023-2025. De aandacht van Gedeputeerde Staten voor strategische personeelsplanning is duidelijk toegenomen in de onderzoeksperiode, maar er is tot dusver geen organisatiebreed plan opgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat strategische personeelsplanning een belangrijk aandachtspunt vormt voor de provinciale organisatie. Vanaf 2023 groeit naar verwachting de uitstroom van personeel dat met pensioen zal gaan, met een sterke toename in 2025. Een berekening van afdeling P&O laat zien dat er de komende 6-7 jaar honderd mensen zullen uitstromen. Het is hierbij van belang om niet alleen te anticiperen op de kwantitatieve gevolgen. Juist het verlies aan kwaliteit van het personeelsbestand blijkt op basis van het onderzoek ook een belangrijk aandachtspunt te zijn voor strategische personeelsplanning. Het is van groot belang dat cruciale posities goed bemenst blijven en dat de organisatie daar tijdig op inspeelt. Externe inhuur kan nooit een substituut zijn voor dat type functies. Zeker niet als de visie van Provinciale Staten blijft om zo terughoudend mogelijk om te gaan met externe inhuur. Uit het onderzoek blijkt dat de aandacht bij Gedeputeerde Staten voor strategisch personeelsbeleid recent toeneemt. In de periode na de reorganisatie in 2012 werd strategisch personeelsmanagement minder relevant geacht. Ook in het tijdperk van zero based begroten (2016) en de vacaturestop die daarop volgde kreeg strategisch personeelsmanagement minder aandacht. In de periode die volgde is er bewust gedifferentieerd om strategische personeelsplannen te maken bij die organisatieonderdelen waar dat het meest noodzakelijk werd geacht. Ook met betrekking tot de in- en doorstroomregeling wordt er gekeken waar er herbezetting moet plaatsvinden. Maar een organisatiebreed plan is er niet, de aanpak is gefragmenteerd.

6. Het nieuwe sturingsmodel sinds 2018: "Opgavegericht werken", zorgt voor een nieuwe organisatie-structuur en introduceert een aantal nieuwe spelregels die ook ten dele externe inhuur raken. Het is belangrijk om oog te houden voor de risico's die hiermee samengaan.

Relevant aangaande het nieuwe sturingsmodel is dat al het werk wordt vertaald naar resultaatopdrachten met een looptijd van maximaal drie jaar. Medewerkers kunnen via het digitaal platform Abdijplein reageren op nieuwe opdrachten. Dat leidt ertoe dat de beweging in de provinciale organisatie aanzienlijk is toegenomen. Het vaste personeel krijgt zo de kans om competenties in de breedte te ontwikkelen. Dit kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het personeelsbestand, waardoor externe inhuur/uitbesteding minder vaak nodig is. Aan de andere kant betekent deze beweging mogelijk verlies aan de noodzakelijke specialismen in de provinciale organisatie. Dat kan ervoor zorgen dat externe inhuur/uitbesteding op termijn meer nodig is. Het nieuwe sturingsmodel is nog te kort van kracht om nu al als rekenkamer daar conclusies aan te kunnen verbinden. Desalniettemin is het belangrijk oog te houden voor deze risico's.

3. Uitbesteding door de provinciale organisatie




3.1 Analyse van de bevindingen



Antwoord onderzoeksvraag 2:






Voldoet de sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland op uitbesteding door de provinciale organisatie aan doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen?





De sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland op het terrein van uitbestedingen voldoet op een aantal punten niet aan de door de rekenkamer geformuleerde doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen. Het verbeterpotentieel is hoofdzakelijk aanwezig bij de normen die het beleidskader raken. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de toets van de bevindingen aan het normenkader. De volledige toets is opgenomen in bijlage 2.

De kleurcodering geeft aan hoe er wordt gescoord op de normen die gelden voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

-  : er wordt geheel voldaan aan de norm
-  : er wordt deels voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel
-  : er wordt in het geheel niet voldaan aan de norm.

TOETS NORMENKADER UITBESTEDING DOOR PROVINCIALE ORGANISATIE		
Normen	Score	Toelichting
1. In de organisatievisie is duidelijk vastgelegd wat de Provincie wil bereiken met de provinciale organisatie en de rol van uitbestedingen daarbij.		Voor bepaalde organisatieonderdelen is er beleid geformuleerd, zoals in 2014 bijvoorbeeld uitvoerig gebeurde voor facilitaire zaken. Er is geen overkoepelende visie op de rol van uitbestedingen binnen de provinciale organisatie.
2. De visie op de plek van uitbestedingen in de provinciale organisatie is vertaald in SMART-geformuleerde doelstellingen.		Vanaf 2013 is er geen doelstelling meer geformuleerd op het gebied van uitbestedingen. In 2012 waren externe inhuur en uitbestedingen nog niet van elkaar gescheiden. Onder noemer 'externe inhuur', waar zowel externe inhuur als uitbesteding onder viel, was de visie dat hier terughoudend mee moest worden omgegaan en gold er in 2012 als doelstelling dat er maximaal € 16 miljoen aan mocht worden besteed. In de jaren daaropvolgend hebben Provinciale Staten de sturing op uitbesteding losgelaten.

<p>3. De beleidsvisie op uitbesteding is uitgewerkt naar een afwegingskader voor zelf doen en verschillende vormen van externe inhuur.</p>		<p>Er is geen afwegingskader in gebruik voor uitbestedingen. Het afwegingskader dat Gedeputeerde Staten in 2007 vaststelden voor externe inhuur (waar toen ook uitbesteding onder viel), is in de praktijk niet meer bekend en wordt niet toegepast.</p>
<p>4. Er is een duidelijke beschrijving van de rolopvatting van GS en PS aanwezig aangaande uitbesteding, zodat duidelijk is waar PS niet en wel over gaan.</p>		<p>Er is geen duidelijke rolverdeling beschreven in het beleidskader over de rolverdeling tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten wat betreft uitbesteding.</p>
<p>5. 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.</p>		<p>Voor uitbestedingen wordt een dossier bijgehouden in het centrale administratiesysteem E-size. Welke procedure er gevolgd wordt met betrekking tot uitbestedingen hangt af van het bedrag van de opdracht. De begroting van de Provincie Zeeland bevat geen specifieke ramingen voor uitbestedingen. Uitbestedingen zijn onderdeel van de totale uitgaven voor de realisatie van beleidsdoelstellingen waarvan uitbesteden deel uit kunnen maken.</p>
<p>6. PS hebben duidelijk vastgesteld welke informatie over uitbesteding zij wanneer willen ontvangen van GS.</p>		<p>Sinds 2017 wordt er niet meer in de jaarstukken gerapporteerd over uitbestedingen. Per aangenomen motie in 2012 hebben Provinciale Staten besloten dat zij in alle Statenvoorstellen door Gedeputeerde Staten worden geïnformeerd over daaraan gerelateerde uitbestedingen. Dit gebeurt in Statenvoorstellen echter onder de noemer externe inhuur, terwijl de Provincie Zeeland sinds 2012 onderscheid maakt tussen externe inhuur en uitbesteding. Het is duidelijker als het onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding ook in de verantwoording in Statenvoorstellen wordt aangebracht.</p>
<p>7. Het gestelde doel op het gebied van uitbesteding in relatie met doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gerealiseerd.</p>		<p>Aangezien er geen kaders zijn gesteld aan uitbestedingen sinds 2013, kan er niet worden getoetst of de uitgaven</p>

		daarbinnen zijn gebleven. Daarom is de score grijs.
8. De toezichtsinformatie over uitbesteden door de Provincie is voor PS voldoende bruikbaar. Dit houdt in dat deze informatie eenduidig, volledig, tijdig en juist is.		Tot 2017 werd het totaal aan uitbestedingen in euro's gerapporteerd in de jaarstukken. In Statenvoorstellen worden Provinciale Staten geïnformeerd over uitbesteding als dat aan de orde is.
10. De ambtelijke organisatie heeft organisatorische en procedurele maatregelen getroffen om uitbestedingen kostenbewust te laten plaatsvinden.		Voor uitbestedingen van opdrachten is het inkoopbeleid van toepassing.
11. De organisatorische en procedurele maatregelen zijn in lijn met het door PS en GS vastgestelde beleid.		Er zijn geen afwijkingen geconstateerd.
12. De werkafspraken worden in de praktijk gevolgd.		Uit de casestudie blijkt dat de interne uitvoeringsregels in de praktijk goed gevolgd worden. De unit inkoop werd overal betrokken bij het inkoopproces. Voor uitbestedingen wordt een dossier bijgehouden in het centrale administratiesysteem E-size.

3.2. Deelconclusies uitbesteding

1. Vanaf 2013 hebben Provinciale Staten geen doelstelling meer geformuleerd op het gebied van uitbesteden. Daarvoor gold dat er terughoudend met uitbesteding om moest worden gegaan. In de jaren daaropvolgend hebben Provinciale Staten de sturing op uitbesteden losgelaten.

Vanaf 2013 hebben Provinciale Staten geen visie en doelstelling meer geformuleerd met betrekking tot het sturen op uitbestedingen. In 2012 maakte de Provincie Zeeland nog geen onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding. Onder de noemer 'externe inhuur', waar toen zowel externe inhuur als uitbesteding onder viel, was de visie dat hier terughoudend mee moest worden omgegaan en gold er in 2012 als doelstelling dat er maximaal € 16 miljoen aan mocht worden besteed. In de jaren daaropvolgend hebben Provinciale Staten niet meer gestuurd op uitbesteding. Door het onderscheid dat werd aangebracht met externe inhuur, werd er door Provinciale Staten uitsluitend nog gestuurd op externe inhuur.

2. Er is geen overkoepelend afwegingskader in gebruik voor uitbestedingen. Het afwegingskader dat Gedeputeerde Staten in 2007 vaststelden voor externe inhuur (waar toen ook uitbesteding onder viel), is in de praktijk niet meer bekend en wordt niet toegepast.

Er is geen afwegingskader in gebruik voor uitbestedingen. Het afwegingskader dat Gedeputeerde Staten in 2007 vaststelden voor externe inhuur (waar toen ook uitbesteding onder viel), is in de praktijk niet meer bekend en wordt niet toegepast. Het vigerend inkoopbeleid beschrijft geen afwegingskader

voor een proces ten behoeve van een duidelijke afweging tussen zelf doen versus uitbesteden. Dergelijke afwegingen worden gemaakt op projectleider- en managementniveau en vaak, zo niet altijd worden besproken met de verantwoordelijk gedeputeerde. Ook wordt aangegeven dat de spelregels Abdijplein soms fungeren als afwegingskader. Dit is het geval indien er sprake is van een resultaatopdracht waarvoor intern geen menskracht aanwezig is en ervoor wordt gekozen om deze als resultaatopdracht in de markt te zetten.

3. Verantwoording over uitbesteden vindt vanaf 2016 niet meer plaats aan Provinciale Staten. Provinciale Staten hebben hierdoor niet meer in beeld hoeveel personele inzet er met een resultaatopdracht wordt ingehuurd bij een organisatie met een winstoogmerk.

De begroting van de Provincie Zeeland bevat geen specifieke ramingen voor uitbestedingen. Het financiële aandeel aan uitbestedingen maakt onderdeel uit van de totale raming voor de realisatie van beleidsdoelstellingen en is dus niet apart zichtbaar.

Tot en met 2016 werd er in de paragraaf bedrijfsvoering, onderdeel van de Provinciale jaarstukken, gerapporteerd over het totale bedrag aan uitbestedingen (zie onderstaande tabel). Sinds 2017 wordt er in de paragraaf bedrijfsvoering alleen nog ingegaan op het bedrag dat met externe inhuur gemoeid is.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal uitbesteden (x € miljoen)	€ 9,0	€ 10,0	€ 14,4	€ 12,4	€ 12,3	-	-

4. De provincie Zeeland heeft geen goed afgebakende definitie van het begrip uitbesteden.

Uit het onderzoek blijkt dat betrokkenen ervaren dat er in de praktijk geen goed afgebakende definitie is van het begrip uitbesteden. Niet alle inkopen, opdrachten en aanbestedingen worden geschaard onder de noemer uitbesteden, zoals in de periode 2012 t/m 2016 in de jaarstukken werd verantwoord. In 2016 was bijvoorbeeld in de begroting het totaal aan inkopen, opdrachten en aanbestedingen opgenomen: 166 miljoen euro (zie onderstaande tabel). Uit de jaarstukken 2016 blijkt dat hiervan 12,3 miljoen wordt geschaard onder het begrip uitbesteding. In het onderzoek is niet precies vast komen te staan waarom kostensoorten wel of niet meetellen in de verantwoording over uitbestedingen. Duidelijk is dat onder uitbestedingen slechts opdrachten geschaard werden waarbij vooral extern personeel werd ingehuurd, zonder sturing op het resultaat (en daardoor buiten de 10% norm vallend). En dat overige kostensoorten voor inkopen, opdrachten en aanbestedingen, die vooral materieel van aard waren, niet werden meegeteld. Bijvoorbeeld kantoorartikelen en wegen.

	Totaal inkopen, opdrachten en aanbestedingen (Bron: begroting 2016)	Totaal uitbesteding (bron: jaarstukken 2016)
2016	€ 166.000.000,-	€ 12.300.000,-

5. Gedeputeerde Staten hebben in de gehele onderzoeksperiode inkoopbeleid vastgesteld. De regels en procedures werden in de praktijk goed gevolgd, zo blijkt uit de onderzochte casussen.

Gedeputeerde Staten stelden het meest recente inkoopbeleid vast in december 2018. Het beleid formuleert de kaders, doelstellingen en uitgangspunten voor het handelen van Provincie Zeeland ten aanzien van inkopen en aanbesteden. De provincie heeft een centraal gecoördineerd inkoopmodel. Voor alle inkopen voor leveringen en diensten met een geraamde waarde van € 50.000 en hoger en voor

werken van € 150.000 en hoger zijn budgethouders verplicht om een inkoopadvies van de unit inkoop in te winnen. Er is sprake van beheersing op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Speerpunten zijn strategische inkoopplanning en advisering, leveranciersmanagement, de inzet op provinciebrede raam- en meerjarenovereenkomsten, digitalisering en het voldoen aan Europese en nationale regelgeving. Uit de casestudie blijkt dat de interne uitvoeringsregels in de praktijk goed gevolgd worden. De unit inkoop werd overal betrokken bij het inkoopproces. Voor uitbestedingen wordt een dossier bijgehouden in het centrale administratiesysteem E-size.

4. Effect van netwerksturing

4.1 Analyse en deelconclusies netwerksturing

Antwoord onderzoeksvraag 3

Welk effect heeft de toenemende mate van netwerksturing door de Provincie Zeeland op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten op het terrein van externe inhuur en uitbesteden?

1. De provinciale organisatie zit volop in de fase waarin wordt verkend wat netwerksturing inhoudt voor de provinciale rolinvulling door de medewerkers. Ervaren wordt dat de garantie van een vaste aanstelling bijdraagt aan een goede rolinvulling. Het is van belang dat de provinciale organisatie ervoor zorgt dat de verbindende kwaliteit van het personeel voldoende is om externe inhuur op dat terrein te beperken.

Netwerksturing was de aanleiding voor het nieuwe sturingsconcept 'Opgavegericht werken' dat in 2018 door GS is vastgesteld. Uit het onderzoek blijkt dat de provinciale organisatie volop in de fase zit waarin verkend wordt wat netwerksturing in de praktijk betekent voor de Provinciale rolinvulling door de medewerkers. De garantie van een vaste aanstelling draagt eraan bij dat mensen veilig met een nieuwe rol kunnen experimenteren in de praktijk; ze hoeven niet bang te zijn om hun salaris te verliezen. Organisatiebelangen mogen niet centraal staan bij samenwerking in een netwerk. Het gaat om de toegevoegde waarde die de organisaties samen kunnen bereiken voor het gebied Zeeland. De competenties van het personeel die passen bij netwerksturing zijn wezenlijk anders dan de competenties die nodig zijn bij traditionele sturing. De verbindende kwaliteiten worden belangrijker. Het is van belang dat de provinciale organisatie ervoor zorgt dat die kwaliteiten aanwezig zijn in de provinciale organisatie om de noodzaak tot externe inhuur bij een gebrek daaraan te beperken.

2. Zeggenschap en een goede verdeling van verantwoordelijkheden zijn belangrijke componenten bij netwerksturing. Een onafhankelijke trekker blijkt in de praktijk belangrijk. Externe inhuur/uitbesteden biedt in dergelijke gevallen een mogelijke oplossing.

Een belangrijke component bij netwerksturing blijkt zeggenschap en (financiële) verantwoordelijkheid te zijn: wie is waarop aanspreekbaar? In interviews wordt aangegeven dat het belangrijk is in de praktijk dat de trekker van een opgave onafhankelijk is van de belanghebbende organisaties. Externe inhuur of uitbesteding kan dan een oplossing zijn. In de regel zal dergelijke personele inzet veelal niet vallen binnen de definitie van externe inhuur. Het onafhankelijkheidsbelang van dergelijke personele inzet leidt ertoe dat er resultaatafspraken in het kader van uitbesteding gemaakt worden. Dit in plaats van een afhankelijke relatie zoals bij externe inhuur, waarbij de Provincie mede stuurt op het resultaat.

Als er sprake is van externe inhuur voor een collectief, waarvoor een andere organisatie opdrachtgever is, dan zal deze externe inhuur niet meer worden meegerekend in het percentage in relatie tot de 10%

norm die Provinciale Staten hebben gesteld. Bij netwerkverbanden waarin de Provincie Zeeland deelneemt, bepaalt het feit of de Provincie administratief penvoerder is en daardoor feitelijk rekeningen betaald, of de uitgaven voor externe inhuur worden getoetst aan de 10% norm. Is de Provincie penvoerder en is er sprake van externe inhuur dan wordt de kosten hiervan getoetst aan de 10% norm. Is een andere organisatie penvoerder en wordt er extern ingehuurd, dan wordt een financiële bijdrage van de Provincie Zeeland, niet getoetst aan de 10% norm.

5. Aan de Provincie Zeeland verbonden partijen

5.1 Analyse van de bevindingen en deelconclusies

Antwoord onderzoeksvraag 4:

Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten van Zeeland bij externe inhuur en uitbesteding door aan de Provincie Zeeland verbonden partijen?

1. Er zijn twee juridische verschijningsvormen van aan de Provincie verbonden partijen. Het betreft privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen.

Aan de Provincie Zeeland verbonden partijen kennen twee juridische verschijningsvormen: privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen:

- Bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om stichtingen en vennootschappen. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding en kent een ideëel of sociaal doel, waarbij alleen aan dat doel kan worden uitgekeerd. Stichtingen kennen geen controlerend mechanisme, tenzij dat in de statuten is geregeld. Een vennootschap (NV of BV) heeft een raad van bestuur en, afhankelijk van wat daarover in de statuten is bepaald of van de omvang van de vennootschap, een raad van commissarissen. De raad van bestuur wordt gecontroleerd door de vergadering van aandeelhouders.
- Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire overheidstaken met een uitvoerend karakter. Zij vormen een verlengd lokaal bestuur. De gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is de 'zwaarste' en meest voorkomende vorm: deze regeling heeft – als enige – rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur (vertegenwoordigers van de deelnemende provincies en gemeenten), dat het dagelijks bestuur controleert. De Provincie kan aan dit openbaar lichaam in principe alle taken en bevoegdheden overdragen.

<p>Privaatrechtelijke verbonden partijen (Provincie Zeeland, mei 2019)</p> <ul style="list-style-type: none"> - PZEM N.V. (voorheen DELTA N.V.) - North Sea Port SE (voorheen N.V. Zeeland Seaports) - N.V. Economische Impuls Zeeland - Tractaatweg B.V. - Westerscheldeferry B.V. - Investeringsfonds Zeeland (IFZ) - Gemeentelijke vervoerscentrale Zeeland B.V. - N.V. Westerscheldetunnel - Europese Gemeenschap voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Linieland van Waas en Hulst - Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO) 	<p>Publiekrechtelijke verbonden partijen (Provincie Zeeland, mei 2019)</p> <ul style="list-style-type: none"> - RUD Zeeland
--	---

2. In de periode 2012 – 2018 hebben Provinciale en Gedeputeerde Staten geen kaders gesteld aan externe inhuur en uitbesteding, noch bij privaatrechtelijke als bij publiekrechtelijke partijen.

In het verleden zijn er geen kaders gesteld door Provinciale Staten op het gebied van externe inhuur en uitbesteding door aan de Provincie verbonden partijen. Beleid op dit terrein is noch door Gedeputeerde noch door Provinciale Staten in het verleden in overweging genomen, zowel in het geval van privaatrechtelijk, danwel publiekrechtelijke verbonden partijen. Sturing op externe inhuur maakt geen deel uit van aandeelhoudersstrategieën, deelnemingenbeleid of statuten van verbonden partijen. Deze bevinding maakt dat de rekenkamer terughoudend is geweest in het onderzoek naar verbonden partijen. Het wel of niet voeren van beleid op dit terrein is in hoge mate de uitkomst van een politiek proces en valt daarmee buiten het domein van de rekenkamer Zeeland.

3. Provinciale Staten kunnen in beginsel, als zij dat belangrijk vinden sturen op externe inhuur bij privaatrechtelijke verbonden partijen.

Richting de toekomst kunnen Provinciale Staten in beginsel, als zij dat belangrijk vinden sturen op externe inhuur bij privaatrechtelijke verbonden partijen. Provinciale Staten kunnen, als zij dat belangrijk vinden, Gedeputeerde Staten opdragen om een kader op te stellen voor het beïnvloeden van externe inhuur en dat vervolgens (eventueel samen met andere aandeelhouders) als onderwerp te agenderen in de aandeelhoudersvergadering om daar ‘af te dwingen’ dat er een voorstel wordt ingebracht. Ook kunnen Gedeputeerde Staten via opdrachtgeverschap bij verbonden partijen (indien aanwezig) met een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie de directie en/of Raad van Commissarissen opdragen om op het gebied van beleid te formuleren of een afwegingskader voor externe inhuur te ontwikkelen.⁷ Het is belangrijk om het onderscheid te benadrukken met de toezichhoudende rol op verbonden partijen die primair gelegen is bij de Raad van Commissarissen, indien aanwezig.

In het kader van actief aandeelhouderschap kunnen aandeelhouders vanuit het oogpunt van maatschappelijke verantwoordelijkheid zogeheten Corporate Social Responsibility beleid voeren (CSR). CSR op grond van actief aandeelhouderschap gaat veel verder dan hetgeen de positie van een aandeelhouder normaliter inhoudt. ‘Normaal’, zoals gangbaar is bij de Provincie Zeeland, heeft elk orgaan zwart-

⁷ Niet met alle privaatrechtelijke verbonden partijen is er sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Alleen voor de Tractaatweg BV en de Westerscheldeferry BV is dat het geval.

wit gesteld, haar eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarin de andere organen zich niet mogen mengen. De aandeelhouders horen in de algemene vergadering de grote (abstracte) lijnen uit te zetten, zo nodig in een aandeelhoudersstrategie. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het bestuur en de Raad van Bestuur is belast met het daadwerkelijk besturen van de verbonden partij. In het geval van actief aandeelhouderschap bemoeien aandeelhouders zich wel meer met de positie van andere organen. In het geval van de overheid wordt actief aandeelhouderschap ingezet als er meerdere publieke belangen tegelijkertijd bediend moeten worden, waarbij er soms keuzes gemaakt worden die niet per se in het belang van een publieke onderneming zijn en het publieke doel dat daarmee primair is gediend.

4. Inperken van uitbesteden bij verbonden partijen is wezenlijk iets anders dan invloed uitoefenen op het personeelsbeleid van een verbonden partij zoals bij externe inhuur het geval is.

Het is zeer de vraag of een aandeelhouder invloed moet uitoefenen op uitbestedingen bij verbonden partijen. Organisaties worden dan erg klem gezet wegens het ingrijpen in de bedrijfseconomische afwegingen. Wat wel kan, is dat via CSR-beleid verbonden partijen worden aangezet om te toetsen of contractpartners passen binnen het CSR-beleid. Daarbij dient de verbonden partij zelf een reeks toetsingscriteria rondom de selectie van uitbestedingspartners te formuleren die het doel van de aandeelhouder dienen.

5. Kanttekening bij actief aandeelhouderschap bij privaatrechtelijke aan de Provincie verbonden partijen.

Er zijn een aantal kanttekening te plaatsen bij het sturen als aandeelhouder op externe inhuur/uitbesteding bij privaatrechtelijke aan de Provincie verbonden partijen in de vorm van beleid op het gebied van Corporate Social Responsibility.

1. Ten eerste is het van belang dat er goed wordt meegewogen in de besluitvorming welk effect deze sturing zal hebben in de desbetreffende sector waarbinnen de verbonden partij opereert. Hoe continu bijvoorbeeld is die dienstverlening van de verbonden partij? Als de dienstverlening beperkt continu is heeft dat implicaties voor het vast aanstellen van personeel.
2. Ten tweede moet ten alle tijden de grens bewaakt worden tussen het ondernemerschap van de directie en de sturing door aandeelhouders, zoals Gedeputeerde Staten. Een aan de Provincie verbonden partij is altijd met een reden bewust buiten de primaire organisatie geplaatst. Met actief aandeelhouderschap hangt een risico samen. Als er te veel bemoeienis is met de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van een verbonden partij, kan er een claim volgen als gevolg hiervan mislopen.
3. Ten derde geldt dat er weliswaar in beginsel de mogelijkheid is om sturing te geven op externe inhuur/uitbesteding, maar dat dit alleen effectief kan zijn als dat goed wordt georganiseerd. Dit betekent dat er een duidelijk kader moet zijn gesteld door de Provincie waarin beschreven is welke strategische doelen zij hiermee wil bereiken op de lange termijn. Tevens houdt een goede organisatie in dat er aan de voorkant een adequaat terugkoppelingsmechanisme wordt afgesproken, zodat de verantwoording aan GS door de verbonden partij en de verantwoording van GS aan PS goed zijn geborgd.
4. Ten vierde is het inperken van uitbesteden bij privaatrechtelijke verbonden partijen wezenlijk iets anders dan invloed uitoefenen op het personeelsbeleid, zoals bij externe inhuur het geval is. Het is zeer de vraag of een aandeelhouder invloed moet uitoefenen op uitbestedingen bij deze groep verbonden partijen. Organisaties worden dan erg klemgezette wegens het ingrijpen in de bedrijfseconomische afwegingen. Wat wel kan, is dat via CSR-beleid verbonden partijen worden aangezet om te toetsen of contractpartners passen binnen het CSR-beleid. Daarbij dient de verbonden partij

zelf een reeks toetsingscriteria rondom de selectie van uitbestedingspartners te formuleren die het doel van de aandeelhouder dienen.

6. Bij gemeenschappelijke regelingen kan de Provincie meer invloed uitoefenen op externe inhuur/uitbesteden dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is.

Bij gemeenschappelijke regelingen kan de Provincie meer invloed uitoefenen dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is. Een lid van Gedeputeerde Staten maakt deel uit van het dagelijks en het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Omdat gemeenschappelijke regelingen opereren in de context van het Besluit Begroten en Verantwoording, wordt er standaard al veel uitgebreider door hen gerapporteerd dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is. Bij een gemeenschappelijke regelingen kunnen Provinciale Staten ook een zienswijze indienen op begroting en jaarstukken. Zij zouden binnen deze bevoegdheid kunnen formuleren dat zij willen dat bepaalde kostensoorten transparant worden gemaakt of dat er net als bij de Provinciale organisatie gewerkt wordt met een comply or explain norm van bijvoorbeeld 10% externe inhuur. Hier dient dan wel een politieke visie aan ten grondslag te liggen. Geconstateerd in het onderzoek is dat Gedeputeerde noch Provinciale Staten een dergelijke visie hebben vastgesteld.

6. Samenvatting conclusies en Aanbevelingen

6.1 Samenvatting conclusies

Externe inhuur

Externe inhuur in de periode 2012-2018 voldoende doelmatig

De Provincie Zeeland besteedde in de periode 2012 – 2018 gemiddeld 7,5 % van de totale loonsom aan de externe inhuur van personeel, zo blijkt uit dit onderzoek. De rekenkamer oordeelt op basis van haar analyse dat deze externe inhuur doelmatig is geweest. De provinciale organisatie had in de gehele periode een duidelijk afwegingskader voor externe inhuur. Dit onderzoek toont aan dat dit afwegingskader in de praktijk ook goed gevolgd is. Op die manier is er goed afgewogen gebruik gemaakt van het instrument externe inhuur. In principe is er alleen personeel extern ingehuurd als er sprake was van tijdelijk werk en er geen vast personeel met de juiste competenties beschikbaar was.

Externe inhuur in de periode 2012-2018 voldoende doeltreffend

De voorgaande conclusie maakt dat ook de sturing door Provinciale Staten op het onderdeel externe inhuur voldoende doeltreffend is geweest naar het oordeel van de rekenkamer. Provinciale Staten streefden in de periode 2012-2018 terughoudendheid na op het gebied van externe inhuur. Uit het onderzoek blijkt dat er door een duidelijke bestuurlijke focus, goede beleidsmatige en organisatorische borging en een correcte uitvoering van de kaders in de praktijk er inderdaad feitelijk terughoudend omgegaan is met externe inhuur in de periode 2012 – 2018.

Toezichthoudende rol: Provinciale Staten in positie, maar ook kanttekeningen

Provinciale Staten zijn in de periode 2012 – 2018 in positie gebracht om toezicht te houden op externe inhuur, hoewel de rekenkamer hierbij wel kanttekeningen zet. De provinciale organisatie heeft een functionerend centraal administratiesysteem, waardoor er op betrouwbare wijze verantwoording over externe inhuur plaatsvond in de jaarstukken. De norm voor externe inhuur die sinds 2014 is gesteld (10% van de totale loonsom) had voor Provinciale Staten een duidelijke signaleringsfunctie. Uit de jaarstukken konden zij eenvoudig aflezen of het beleid en het afwegingskader goed functioneren in kwantitatieve zin. Bovendien viel er een vergelijking te maken met voorgaande jaren.

Anderzijds blijkt de norm van 10% niet geheel SMART. Deze norm is niet gebaseerd op een eigen analyse van de provinciale organisatie. De norm is één op één overgenomen uit Rijksbeleid. Daardoor valt niet vast te stellen of deze grens goed in verhouding staat tot de maatschappelijke opgaven en bestuurlijke prioriteiten waarvoor de provinciale organisatie gesteld staat. Bovendien kan de provinciale organisatie het percentage externe inhuur in de praktijk beïnvloeden buiten het zicht van Provinciale Staten om. De organisatie kan dat doen door werk uit te besteden in plaats van daarvoor personeel in te huren. Er is een categorie aan werkzaamheden die in beginsel zowel op basis van externe inhuur als op basis van uitbesteding kan worden uitgevoerd. Of er sprake is van dergelijke beïnvloeding heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen wegens gebrek aan gegevens. Maar enkel het feit dat de organisatie daartoe de mogelijkheid heeft, maakt dat de rekenkamer kritisch is. Temeer ook, omdat verhoudingsgewijs vanaf 2014 het aandeel uitbesteden groter is geworden ten opzichte van het aandeel externe inhuur (zie tabel op de volgende pagina). De totale uitgaven van externe inhuur en uitbesteden nemen toe onder invloed van een hogere uitgave op het gebied van uitbesteden. Het feit dat Provinciale Staten vanaf 2016 niet meer worden geïnformeerd over de totale kosten van uitbesteden in de

jaarstukken, maakt dat voor hen niet meer transparant is hoe het aandeel externe inhuur zich verhoudt tot de mate waarin er wordt uitbesteed. Deze informatie is essentieel voor Provinciale Staten om het functioneren van de totale flexibele schil te kunnen overzien in het kader van hun toezichthoudende rol.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
% externe inhuur tov totale loonsom	7,4 %	7,1 %	8,5 %	9,4 %	7,6 %	4,3 %	7,9 %
Totaal externe inhuur (x € miljoen)	€ 3,7	€ 2,8	€ 3,0	€ 3,6	€ 2,6	€ 1,6	€ 3,3
Totaal uitbesteden (x € miljoen)	€ 9,0	€ 10,0	€ 14,4	€ 12,4	€ 12,3	-	-
Totaal externe inhuur en uitbesteden (x € miljoen)	€ 12,7	€ 12,8	€ 17,7	€ 16,0	€ 15,9	-	-

Strategische personeelsplanning is aandachtspunt

Tot slot is strategische personeelsplanning een ander aandachtspunt voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van externe inhuur. Naar de toekomst toe wordt er een grote uitstroom van medewerkers verwacht na 2023-2025. Circa 100 mensen zullen dan de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Als de provinciale organisatie daar niet tijdig op anticipeert is extra externe inhuur mogelijk noodzakelijk op termijn.

Uitbesteden

Doelmatigheid op het gebied van uitbesteden niet vaststellen

In bovenstaande tabel zijn ook de uitgaven op het gebied van uitbesteden door de provinciale organisatie in de periode 2012-2018 weergegeven.⁸ De rekenkamer kan op basis van dit onderzoek niet vaststellen of deze uitgaven doelmatig zijn geweest. Voor een enkel organisatieonderdeel is er afgewogen beleid opgesteld en uitgevoerd. Een voorbeeld zijn de facilitaire taken op het gebied van schoonmaak, catering en beveiliging, maar een organisatiebreed afwegingskader op het gebied van uitbesteden is niet aanwezig. De keuze in de praktijk om werk uit te besteden gebeurt pragmatisch en wordt niet structureel vastgelegd.

Ook doeltreffendheid niet vast te stellen

De rekenkamer kan om deze reden ook niet vaststellen of Provinciale Staten doeltreffend zijn geweest. Door Provinciale Staten is er in 2012 nadrukkelijk aandacht gevraagd voor terughoudendheid op het terrein van uitbesteden. De reorganisatie van de provinciale organisatie in 2012/2013 en het toepassen van de NAR 57+ regeling daarbij mocht niet leiden tot het extra uitbesteden van werk. Het blijkt

⁸ Voor de jaren 2017 en 2018 is niet bekend hoeveel er door de provinciale organisatie werd uitgegeven aan uitbesteden. Sinds 2017 worden uitgaven op het gebied van uitbesteden niet meer apart geadministreerd en weergegeven in de jaarstukken. In hoofdstuk 3 van deze bestuurlijke nota wordt hier nader op ingegaan.

niet mogelijk om na te gaan of dat is gelukt. Er is door de provinciale organisatie geen goed systeem opgezet om daarop te monitoren. Zichtbaar is dat de uitgaven op het gebied van uitbesteden na 2013 substantieel toenamen (zie de tabel op de vorige pagina), maar uit de beschikbare bronnen kon de rekenkamer niet achterhalen of die toename toe te schrijven is aan het uitbesteden van werk dat in het verleden door ‘eigen mensen’ werd gedaan die vervroegd met pensioen zijn gegaan. Er is niet vooraf gedefinieerd welk werk het precies betrof en daar is niet op geregistreerd. De registratie van uitbesteding die er wel was bleek in de praktijk lastig, omdat er geen duidelijke afbakening was aangebracht tussen uitbestedingen, aanbestedingen en inkopen. De huidige definitie van uitbesteden laat naar het oordeel van de rekenkamer teveel ruimte open voor interpretatie. Mede daardoor bevatte de registratie veel fouten bleek in 2015 en is er door de provinciale organisatie besloten om te stoppen met het apart registreren van uitbestedingen vanaf 2017.

Netwerksturing in relatie tot externe inhuur en uitbesteden

Externe inhuur en uitbesteden nuttige instrumenten bij netwerksturing, maar een vast personeelsbestand is dat ook.

Externe inhuur en uitbesteden kunnen nuttige instrumenten zijn bij netwerksturing door de Provincie Zeeland, zo blijkt uit dit onderzoek. Een onafhankelijke trekker blijkt in de praktijk vaak belangrijk om een goede verantwoordelijkheidsverdeling te borgen bij het samenwerken in een netwerk. Gezien het belang van onafhankelijkheid bij dit soort procesbegeleiding gebeurt bij inhuur dit meestal met uitbesteden.⁹ Tegelijkertijd blijkt ook dat vaste aanstellingen van provinciale medewerkers een positieve bijdrage leveren aan de resultaten die de Provincie bereikt met netwerksturing. Netwerksturing was de aanleiding voor het nieuwe sturingsconcept ‘Opgavegericht werken’ dat in 2018 door Gedeputeerde Staten voor de provinciale organisatie is vastgesteld. De garantie van een vaste aanstelling draagt eraan bij dat het personeel relatief veilig met hun nieuwe rol kunnen experimenteren in de praktijk.

Externe inhuur en uitbesteden door aan de Provincie verbonden partijen

Geen kaders voor externe inhuur en uitbesteden bij aan de Provincie verbonden partijen, sturing door Provinciale Staten wel mogelijk.

In de periode 2012 – 2018 hebben Provinciale Staten, noch Gedeputeerde Staten kaders gesteld aan externe inhuur en uitbesteding bij aan de Provincie verbonden partijen. Deze bevinding is zowel van toepassing op privaatrechtelijke als publiekrechtelijke partijen. De rekenkamer is hierdoor terughoudend geweest in het onderzoek. Het wel of niet beschouwen van externe inhuur als publiek belang in relatie tot actief aandeelhouder- en eigenaarschap, is in hoge mate de uitkomst van een politiek proces en valt daarmee buiten het domein van de rekenkamer. Het onderzoek heeft zich beperkt tot het bieden van inzicht aan Provinciale Staten over de mogelijkheden om te sturen op externe inhuur en uitbesteden bij verbonden partijen. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat Provinciale Staten

⁹ Bij externe inhuur wordt er mede namens een opdrachtgever gestuurd op het resultaat. Dan conflicteren met het belang van onafhankelijkheid in de procesbegeleiding.

in beginsel, als zij dat belangrijk vinden, kunnen sturen op externe inhuur bij zowel privaats als publiekrechtelijke verbonden partijen.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Provinciale Staten hebben bij privaatrechtelijke verbonden partijen een toezichthoudende rol in de tweede lijn. In de tweede lijn wil hier zeggen dat de positie van Provinciale Staten beperkt is tot het controleren van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten oefenen aandeelhoudersrechten/bevoegdheden uit en bewaken de opdrachtgever-/ opdrachtnemerrelatie met een verbonden partij indien aanwezig.¹⁰ Hierbij is het belangrijk om het onderscheid te benadrukken met de toezichthoudende rol op verbonden partijen die primair gelegen is bij de Raad van Commissarissen, indien aanwezig.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen houdt de mogelijkheid tot sturen in dat Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten opdragen om hun beïnvloedingsmogelijkheden aan te wenden in de vorm van actief aandeelhouderschap. Met inachtneming van de kanttekeningen die de rekenkamer beschrijft in paragraaf 5.1 van deze nota (conclusie 4), kunnen Gedeputeerde Staten samen met andere aandeelhouders in de aandeelhoudersvergadering een onderwerp agenderen om daar 'af te dwingen' dat er een voorstel wordt ingebracht. Indien er opdrachtgeverschap aanwezig is, kunnen Gedeputeerde Staten ook via de opdrachtgeverrelatie opdragen om beleid voor externe inhuur op te stellen en/of een afwegingskader te hanteren. Daarbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat Gedeputeerde Staten nergens meerderheidsaandeelhouder zijn en dus andere aandeelhouders zal moeten betrekken bij het vinden van een meerderheid van stemmen voor het ingebrachte onderwerp.

Publiekrechtelijke verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen)

Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen Provinciale Staten meer invloed uitoefenen dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is. Bij een gemeenschappelijke regelingen kunnen Provinciale Staten ook een zienswijze indienen op begroting en jaarstukken. Zij zouden binnen deze bevoegdheid kunnen formuleren dat zij willen dat bepaalde kostensoorten transparant worden gemaakt of dat er net als bij de Provinciale organisatie gewerkt wordt met een comply or explain norm van bijvoorbeeld 10% externe inhuur. Hier dient dan wel een politieke visie aan ten grondslag te liggen. Als reeds hierboven is opgemerkt, hebben Gedeputeerde noch Provinciale Staten een dergelijke visie vastgesteld.

6.2 Aanbevelingen

De rekenkamer doet op grond van haar analyse en conclusies aan Provinciale Staten de volgende twee aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Verzoek Gedeputeerde Staten om het kader voor externe inhuur en uitbesteden door de Provincie Zeeland in dialoog met uw Staten te actualiseren.

Naar het oordeel van de rekenkamer is er aanleiding om het beleidskader voor externe inhuur en uitbesteding door de Provinciale organisatie te actualiseren. Uit het onderzoek blijkt dat de reorganisatie van de provinciale organisatie in 2012 en de periode die daarop volgde tekenend is geweest voor de manier waarop er invulling en uitvoering is gegeven aan de ambities ten aanzien van externe inhuur en uitbesteden. Tegelijkertijd blijkt dat de visie en context waarin de provinciale organisatie anno 2019

¹⁰ Niet met alle privaatrechtelijke verbonden partijen is er sprake van een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie. Alleen voor de Tractaatweg BV en de Westerschelde ferry BV is dat momenteel het geval. Standaard is er geen opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie.

opereert inmiddels is veranderd. Dit onderzoek geeft onder meer de volgende handvatten om te betrekken bij het actualiseren van het beleid:

- Maak het beleid voor externe inhuur Zeeuws in plaats van een “Haagse kopie”. Baseer een eventuele norm voor externe inhuur niet op het bedrijfsvoeringsbeleid van de Rijksoverheid, maar spits deze toe op de context van de Provincie Zeeland. Analyseer of en welke norm voor externe inhuur goed is in het huidige tijdsgewricht: één en ander gelet op het takenpakket van de ambtelijke organisatie, de toenemende mate van netwerksturing, de bestuurlijke ambities en verhoudingen en de beschikbare budgetten en daaraan gerelateerde personele capaciteit.
- Het onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding dat Provinciale Staten op aangeven van Gedeputeerde Staten sinds 2013 maken, leidt ertoe dat de norm op het gebied van externe inhuur kan worden omzeild in bepaalde gevallen. Door voor die gevallen in de normstelling ook een verantwoordingsmechanisme in te bouwen voor uitbestedingen, versterken Provinciale Staten hun toezichthoudende rol.
- Creëer een duidelijk afwegingskader voor uitbestedingen met daarin een duidelijke afbakening van het begrip uitbesteden, die recht doet aan het feit dat het bij uitbesteden gaat om resultaatopdrachten met voornamelijk een personele component, geen werk of inkoop. Borg organisatorisch dat zo'n kader in de praktijk ook gevolgd wordt. Het opstellen en toepassen van een zogeheten “make or buy kader” voor uitbestedingen vergroot het inzicht in de doelmatigheid van de besluitvorming. Een make or buy kader bepaalt welk werk de provinciale organisatie het meest doelmatig en doeltreffend zelf doet met eigen personeel of zij aan de markt over laat. Tevens bevat een dergelijk kader een afwegingskader voor een tussencategorie die soms het beste zelf of soms het beste door de markt kunnen worden uitgevoerd, een en ander afhankelijk van de specifieke context.
- Zie erop toe dat het beleidskader voor externe inhuur en uitbesteden expliciet een plek krijgt in de organisatievisie en daarop aansluit. Een duidelijke beschrijving in de organisatievisie over welke rol aan de flexibele schil in de organisatie is toebedeeld is sturend voor de uitvoering. Ook strategische personeelsplanning en de uitdaging op dat gebied waarvoor de provinciale organisatie gesteld staat richting 2023-2025 verdient aandacht.

Aanbeveling 2: Neem kennis van de mogelijkheden om als Provinciale Staten invloed uit te oefenen op aan de Provincie verbonden partijen. Betrek deze kennis bij uw kaderstellende en toezichthoudende rol in relatie tot deze verbonden partijen en bespreek met elkaar de wenselijkheid om een kader te introduceren voor externe inhuur bij verbonden partijen.

In hoofdstuk 5 is van deze nota inzicht geboden in de mogelijkheden die Provinciale Staten hebben in relatie tot privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen. Spreek u uit over de wenselijkheid om via actief aandeelhouderschap tot een CSR-kader te komen op het gebied van externe inhuur bij verbonden partijen.

7. Reactie van Gedeputeerde Staten



onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport externe inhuur en uitbesteding	19430577 	T.C. van Opdurp +31 118 631642	

Middelburg, 10 december 2019

Geachte voorzitter,

Bij deze willen wij u vriendelijk dank zeggen voor het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de sturing op het gebied van externe inhuur en uitbesteding. Een gedegen studie met herkenbare conclusies en bruikbare aanbevelingen.

Het onderwerp externe inhuur is de afgelopen jaren een actueel politiek onderwerp geweest in Zeeland, maar ook in andere provincies. Met de wetenschap dat het percentage externe inhuur in onze organisatie tot de laagste der provincies behoort, blijven wij vanuit onze bevoegdheid afgewogen en zorgvuldig handelen in de manier waarop wij deze vorm van personeel inzetten. Wij hebben de afgelopen jaren daarbij, vanuit onze maatschappelijke rol als goed werkgever, juist ook actief beleid gevoerd op het aantrekken van vast personeel.

Wij zijn blij met de constatering dat het beleid ten aanzien van externe inhuur de afgelopen jaren doelmatig en doeltreffend is geweest en onderschrijven dat het voeren van een strategische personeelsplanning een belangrijk onderwerp is voor ons personeelsbeleid de komende jaren.

De eerste aanbeveling (in dialoog actualiseren van kaders) zien wij als fundamenteel voor de wijze waarop Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vanuit ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden sturen op het proces van externe inhuur en uitbesteding en wij voeren graag, als uw Staten hier behoefte aan hebben, het gesprek hierover. Wij zijn in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording, welke naar verwachting in 2021 wettelijk wordt geborgd, reeds bezig met een professionaliseringslag van al onze (bedrijfsvoerings)processen. Uit de managementletter van de accountant blijkt ook een stijgende lijn in de beheersing van onze processen. Gezien de wettelijke ontwikkelingen is het onze ambitie om toe te groeien naar een in control-statement voor al onze processen, waarbij wij mede gelet op de constatering van de Rekenkamer geen directe aanleiding zien om het proces van externe inhuur en uitbesteding extra prioriteit te geven.

Wij voegen daarnaast aan de eerste aanbeveling graag toe dat in de cao 2016 is afgesproken dat de provincies vanaf 2017 gezamenlijk de Rijksdefinitie voor externe inhuur hanteren, waarbij is besloten om geen centrale norm af te spreken. Als Zeeland hanteerden we deze definitie al langer, door te kiezen voor het hanteren van zowel de definitie als de norm. Daarmee wordt naar onze mening op consistente wijze aangesloten op de Rijksnorm, waarmee vertroebeling wordt tegengegaan.

Ook zal in nationale benchmarks en vergelijkingen altijd om de prestaties ten opzichte van de Rijksnorm worden gevraagd. Overigens zijn wij van mening dat, ongeacht hoe hoog de norm ook is, iedere afzonderlijke keuze voor inhuur van extern personeel of uitbestedingen te verklaren moet zijn.

In de verwachting dat u onze toelichting betreft bij de definitieve versie van uw bestuurlijke nota, danken wij u nogmaals voor het uitgevoerde onderzoek.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

8. Nawoord rekenkamer Zeeland

De rekenkamer dankt Gedeputeerde Staten voor hun bestuurlijk commentaar. Gedeputeerde Staten merken het onderzoek aan als gedegen en zich herkennen zich in de conclusies en aanbevelingen.

Bijlage 1: Nota van bevindingen

Nota van Bevindingen

Externe inhuur en uitbesteding

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

Versie	status	t.b.v.	Datum
0.1	concept	Bespreken bestuursvergadering mei	9/05/2019
0.2	concept	Bespreken bestuursvergadering juni	13/06/2019
0.9	concept	Feedback bestuur	13/07/2019
1	concept	Concept toesturen ambtelijk wederhoor.	15/07/2019
2	concept	Ambtelijk wederhoor verwerkt, definitieve besluitvorming	6/09/2019
3	definitief	Versturen GS	21/10/2019
4	definitief	Publicatie / verzenden PS	16/12/2019

Middelburg, 16 december 2019

Versie 4

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 de rol van Provinciale Staten in het dualisme 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 drs. H.J.W. Verdellen.

Het onderzoek is uitgevoerd 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).

INHOUDSOPGAVE

H 1.	INLEIDING.....	- 4 -
1.1	Aanleiding.....	- 4 -
1.2	Doelstelling.....	- 5 -
1.3	Vraagstelling.....	- 6 -
1.4	Afbakening.....	- 9 -
1.5	Onderzoeksmethode.....	- 10 -
1.6	Leeswijzer.....	- 11 -
H 2.	EXTERNE INHUUR DOOR DE PROVINCIALE ORGANISATIE	- 12 -
2.1	Beleidskaders over externe inhuur	- 12 -
2.2	Verantwoording over externe inhuur	- 21 -
2.3	Toezicht op externe inhuur door Provinciale Staten.....	- 23 -
2.4	Beheersing van externe inhuur in de organisatie	- 25 -
2.5	Resumé.....	- 27 -
H 3.	UITBESTEDINGEN DOOR DE PROVINCIALE ORGANISATIE.....	- 30 -
3.1	Beleidskaders over uitbesteden	- 30 -
3.2	Verantwoording over uitbestedingen	- 30 -
3.3	Toezicht op uitbestedingen door Provinciale Staten	- 32 -
3.4	Beheersing van uitbestedingen in de organisatie	- 32 -
3.5	Resumé	- 36 -
H 4.	NETWERKSTURING IN RELATIE TOT EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING.....	- 38 -
4.1	Effect van netwerksturing	- 38 -
4.2	Resumé	- 39 -
H 5.	AAN DE PROVINCIE ZEELAND VERBODEN PARTIJEN.....	- 40 -
5.1	Juridische verschijningsvormen van verboden partijen.....	- 40 -
5.2	Sturing op externe inhuur/uitbesteding bij privaatrechtelijke verboden partijen	- 41 -
5.3	Sturing op externe inhuur/uitbesteding bij publiekrechtelijke verboden partijen.....	- 44 -
5.4	Resumé	- 44 -
H 6.	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	- 47 -
H 7.	GERAADPLEEGDE LITERATUUR EN DOCUMENTEN	- 48 -
	BIJLAGEN.....	- 50 -
	BIJLAGE 1: TOELICHTING OP BEGRIPPEN EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDEN	- 51 -
	BIJLAGE 2: OPZET KOSTENSOORTEN EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDEN 2012 T/M 2016	- 58 -

H 1. INLEIDING

De provinciale overheid heeft voor wat betreft de voorziening in haar personeel een aantal mogelijkheden:

- Eigen, ambtelijk personeel met een vaste of een tijdelijke aanstelling.
- Het laten verrichten van taken door andere overheidsorganisaties en nauw gelieerde organisaties. Dit wordt wel aangeduid met ‘Inbesteding’ of met ‘Dienstverlening overheid’.
- Het uitbesteden van taken aan een marktpartij.
- Externe inhuur van personeel voor piekbelastingen (flexibele schil), bij ziekte, bij moeilijk vervulbare vacatures en bij specialistische en innovatieve werkzaamheden (uitzendbureau, werkervaringsplaatsen).

Dit onderzoek gaat over de laatste twee genoemde categorieën: het uitbesteden en extern inhuren van personeel bij organisaties met een winstoogmerk. Deze begrippen worden nader gedefinieerd in paragraaf 1.4.

1.1 AANLEIDING

Provinciale Staten hebben budgetverantwoordelijkheid. Zij zijn er mede voor verantwoordelijk dat provinciale uitgaven aan externe inhuur en uitbestedingen doelmatig en doeltreffend plaatsvinden. Er is elk jaar een substantieel deel van de Provinciale begroting gemoeid met externe inhuur en uitbestedingen. In 2018 werd er bijvoorbeeld door de Provincie Zeeland in totaal € 3,3 miljoen uitgegeven aan externe inhuur. Wat uitbesteding betreft dateert het laatst bekende cijfer uit 2016: € 12,3 miljoen.¹

Een zorgvuldige afweging 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 externe inhuur en 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 zou de Provinciale organisatie kwetsbaar maken, als die kennis toch noodzakelijk blijkt. Ook kan dat ertoe leiden dat een leverancier of ingehuurde externe partij te veel invloed krijgen op de kernprocessen in de Provinciale organisatie. Een 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 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 voor een tijdelijke klus blijkt dat een externe partij een opdracht goedkoper kan uitvoeren, of er niet op tijd de noodzakelijke ambtelijke capaciteit beschikbaar kan worden gemaakt. 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 is de beheersing van externe inhuur en een goede organisatorische essentieel, op een manier dat besluitvorming goed onderbouwd en

¹ Bron: jaarstukken 2016 en 2018, Provincie Zeeland

gedocumenteerd plaatsvindt. Goede kaderstelling zorgt er tevens ervoor dat er duidelijke afspraken zijn over verantwoording aan het bestuur en dat de rolverdeling tussen provinciale organisatie, Gedeputeerde en Provinciale Staten helder is.

Provinciale Staten hebben in het verleden diverse keren gestuurd op de omvang en het afwegingskader van externe inhuur en het uitbesteden door de Provinciale organisatie:

- 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.
- Provinciale Staten stelden in 2012 een plafond van in totaal € 16 miljoen voor externe inhuur en uitbesteding. Dit plafond werd in 2013 gecontinueerd.
- Vanaf 2014 geldt er een plafond voor externe inhuur van 10% ten opzichte van het totaal aan personele uitgaven van de Provincie.

1.2 DOELSTELLING

Doelstelling

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek Provinciale Staten van Zeeland inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de sturing op externe inhuur en uitbesteding. Waar dat nodig is doet de Rekenkamer aanbevelingen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing op externe inhuur en uitbestedingen te versterken.

Het doel van het onderzoek is om op vier terreinen inzicht te bieden wat betreft externe inhuur en uitbesteding:

- A. Sturing op externe inhuur door de provinciale organisatie.
- B. Sturing op uitbesteding door de provinciale organisatie.
- C. Effect van netwerksturing op externe inhuur en uitbesteding door de provinciale organisatie.
- D. Sturing op externe inhuur en uitbesteding bij aan de Provincie verbonden partijen.

A. Sturing op externe inhuur door de provinciale organisatie

Het onderzoek geeft ten eerste inzicht in de sturing door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten vanaf 2012 op externe inhuur door de provinciale organisatie en hoe dat uitwerkt in de praktijk. Dit gebeurt aan de hand van vier aspecten: beleid, verantwoording, toezicht en beheersing (kader 1).

B. Sturing op uitbesteding door de provinciale organisatie

Het onderzoek geeft ten tweede inzicht in de sturing door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten vanaf 2012 op uitbesteding door de provinciale organisatie en hoe dat uitwerkt in de praktijk. Dit gebeurt net als bij externe inhuur aan de hand van de vier sturingsaspecten die zijn benoemd in kader 1.

Kader 1. Sturing externe inhuur en uitbesteding eigen organisatie

1. Beleidskaders: De beleidskaders van Provinciale en Gedeputeerde Staten die van toepassing zijn op externe inhuur en uitbesteden door de provinciale organisatie. 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 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.

C. Effect van netwerksturing op inhuur en uitbesteding door de provinciale organisatie

Ten derde geeft het onderzoek inzicht in het effect van netwerksturing op externe inhuur en uitbesteding. De aspecten van sturing die in bovenstaand kader zijn genoemd, hebben veelal een traditioneel hiërarchisch karakter. Het uitgangspunt is dat Provinciale en Gedeputeerde 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. Provinciale Staten maken daarbij expliciet de keuze voor netwerksturing. Tegen deze achtergrond wil de Rekenkamer met dit onderzoek naar externe inhuur en uitbesteding ook op dit terrein inzicht geven. De focus op netwerksturing is mede aangebracht, omdat hiervoor in de Programmaraad van de Rekenkamer aandacht werd gevraagd.

D. Aan de Provincie Verbonden partijen

Ten vierde geeft het onderzoek ook inzicht in de positie die Provinciale Staten hebben om sturing te geven op externe inhuur en uitbesteding bij aan de Provincie Zeeland verbonden partijen. Ook hiervoor geldt dat er in beginsel een budgetverantwoordelijkheid is voor Provinciale Staten ten aanzien van de bijdrage die verbonden partijen ontvangen. Tegelijkertijd hebben Provinciale Staten een andere rol dan voor de eigen organisatie het geval is. Zij zijn bij privaatrechtelijke verbonden partijen aandeelhouder en bij publiek rechtelijke verbonden partijen is sprake van eigenaarschap. De verantwoordelijkheden liggen anders. Het onderzoek brengt in kaart welke beïnvloedingen/mogelijkheden Provinciale Staten hebben.

1.3 VRAAGSTELLING

In de vorige paragraaf is aangegeven dat het onderzoek gericht is op vier aspecten die samenhangen met externe inhuur en uitbesteding:

- A. Sturing op externe inhuur door de provinciale organisatie.
- B. Sturing op uitbestedingen door de provinciale organisatie.
- C. Sturing op externe inhuur en uitbesteding die via netwerkverbanden plaats vindt.
- D. Sturing bij aan de Provincie verbonden partijen.

Gelet op deze vier onderdelen geeft het onderzoek antwoord op de volgende vier centrale vragen:

CENTRALE VRAGEN

- A. *Voldoet de sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland op externe inhuur door de provinciale organisatie aan doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen?*
- B. *Voldoet de sturing door Provinciale en Gedeputeerde Staten van Zeeland op uitbesteding door de provinciale organisatie aan doelmatigheids- en doeltreffendheidsnormen?*
- C. *Welk effect heeft de toenemende mate van netwerksturing door de Provincie Zeeland op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten op het terrein van externe inhuur en uitbesteden?*
- D. *Welke sturingsmogelijkheden hebben Provinciale Staten van Zeeland bij externe inhuur en uitbesteding door aan de Provincie verbonden partijen?*

DEELVRAGEN

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

A. Eigen organisatie: externe inhuur

Beleidskader	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat was in de periode 2012 - 2018 de beleidsvisie en doelstelling van Provinciale en Gedeputeerde Staten ten aanzien van externe inhuur? 2. Welke strategische personeelsplanning heeft de provinciale organisatie in de periode 2012-2018 gevoerd? 3. Welke afwegingskaders hebben Provinciale en/of Gedeputeerde Staten vastgesteld over zelf doen versus verschillende vormen van externe inhuur? 4. Wat is er in het beleidskader opgenomen over de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten wat betreft de sturing op uitbesteding door de Provinciale organisatie?
Verantwoorden	5. Hoe verantwoordt de provinciale organisatie en Gedeputeerde Staten over externe inhuur aan Provinciale Staten?
Toezicht	6. Wat is in de periode 2012 – 2018 per jaar de omvang (euro) van externe inhuur door de provinciale organisatie en hoe verhoudt zich dat tot de totale omvang (euro) van het personeelsbestand en de gestelde norm van 10% ² ?
Beheersen	7. Welke interne uitvoeringsregels op het gebied van externe inhuur zijn er bij de Provinciale organisatie van toepassing en hoe is dit organisatorisch geborgd?

² Totale omvang van het personeelsbestand bestaat uit het totaal van vaste aanstellingen, tijdelijke aanstellingen, inleen bij andere overheden en externe inhuur.

	8. Blijkt uit casestudie en overige onderzoeksinformatie dat de interne uitvoeringsregels gevolgd worden bij besluitvorming over externe inhuur in de praktijk en is de verantwoording daarover adequaat?
--	---

B. Eigen organisatie: uitbestedingen

Beleidskader	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat was in de periode 2012 - 2018 de beleidsvisie en doelstelling van Provinciale en Gedeputeerde Staten ten aanzien van uitbestedingen? 2. Welke afwegingskaders hebben Provinciale en/of Gedeputeerde Staten vastgesteld over zelf doen versus verschillende vormen uitbesteding? 3. Wat is er in het beleidskader opgenomen over de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten wat betreft de sturing op uitbesteding door de Provinciale organisatie?
Verantwoorden	4. Hoe verantwoorden de provinciale organisatie en Gedeputeerde Staten over uitbesteding?
Toezicht	5. Wat is in de periode 2012 – 2018 per jaar de totale omvang (euro) van uitbestedingen en bleef de totale omvang aan in de periode 2012-2018 jaarlijks daarmee binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders?
Beheersen	<ol style="list-style-type: none"> 6. Welke interne uitvoeringsregels op het gebied van uitbesteding zijn er voor uitbesteding bij de Provinciale organisatie van toepassing en hoe is dit organisatorisch geborgd? 7. Blijkt uit casestudie dat de interne uitvoeringsregels gevolgd worden bij besluitvorming over uitbesteding in de praktijk en is de verantwoording daarover adequaat?

C. Netwerksturingsverbanden

1. 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?
2. Is de huidige kaderstelling door Provinciale Staten op het gebied van externe inhuur en uitbesteden voldoende toegesneden op het werken in netwerken?

D. Verbonden Partijen

1. Welke juridische verschijningsvormen van aan de Provincie verbonden partijen zijn er?
2. Op welke wijze kunnen Provinciale en Gedeputeerde Staten bij privaatrechtelijke verbonden partijen sturen op externe inhuur en uitbesteden?
3. Op welke wijze kunnen Provinciale en Gedeputeerde Staten bij publiekrechtelijke verbonden partijen sturen op externe inhuur en uitbesteden?

1.4 AFBAKENING

Externe inhuur en uitbesteden zijn centrale begrippen in het onderzoek. In onderstaand kader zijn de definities van deze begrippen toegelicht.³ In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de verschillende categorieën van externe inhuur en uitbesteding en het onderscheid daartussen.

Kader 2: 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. In dit onderzoek zijn de volgende definities gehanteerd.

***Externe inhuur** is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de Provinciale Zeeland 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 een product opgeleverd, waarbij de opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop dat product tot stand komt tijdens realisatie. Vooraf wordt 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.*

Het onderzoek geeft geen inzicht in provinciale taken waarvoor de Provincie Zeeland opdracht verstrekt aan andere (semi-) overheidsorganisaties voor de uitvoering. Een voorbeeld zijn de milieutaken die de Provincie Zeeland heeft overgedragen aan de RUD Zeeland. In de praktijk wordt het dergelijk overdragen van taken soms ook het ‘uitbesteden van taken’ genoemd. Echter, omdat het hier feitelijk om inbestedingen gaat, bij organisaties zonder winstoogmerk, vallen dergelijke opdrachten buiten het onderzoek.

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. 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.

³ Bron: Definities en indeling op basis van nieuwe opzet ‘Externe Inhuur’, Provincie Zeeland, 2011. In 2016 is besloten door het Interprovinciaal Overleg (IPO) dat de Nederlandse Provincies allemaal deze definities hanteren.

Bij aan de Provincie Zeeland verbonden partijen (zie onderstaand kader) is het onderzoek beperkt tot de vraag welke sturingsmogelijkheden er zijn voor Provinciale Staten met betrekking tot externe inhuur en uitbesteding door deze partijen. Er is niet onderzocht hoe deze partijen in de praktijk omgaan met externe inhuur en uitbesteding. Sturing op privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen wat betreft externe inhuur/uitbesteden vindt door Gedeputeerde en Provinciale Staten niet plaats. Beleid op dit terrein is noch door Gedeputeerde als door Provinciale Staten in het verleden in overweging genomen. Sturing op externe inhuur/uitbesteding maakt geen deel uit van aandeelhoudersstrategieën, deelnemingenbeleid of statuten van verbonden partijen. Deze bevinding maakt dat de Rekenkamer terughoudend is geweest in het onderzoek naar verbonden partijen. Het wel of niet voeren van beleid op dit terrein is in hoge mate de uitkomst van een politiek proces en valt daarmee buiten het domein van de Rekenkamer. De vraagstelling in dit onderzoek op het terrein van verbonden partijen beperkt zich tot het bieden van inzicht in de positie van Provinciale Staten.

Kader 3: Wat is een aan de Provincie Zeeland verbonden partij? (Bron: Rekenkamer Zeeland, 2014)

Verbonden partijen zijn organisaties waaraan de overheid zich bestuurlijk en financieel verbindt. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft als definitie:

‘Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bestuurlijk belang is zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht. Een deelneming is een participatie in een besloten of naamloze vennootschap, waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente aandelen heeft.’

Er is sprake van een ‘verbonden partij’ als de provincie geen verhaalsmogelijkheden heeft als de partij failliet gaat, of als de provincie aansprakelijk wordt gesteld indien de partij haar verplichtingen niet nakomt. Bij leningen en garantstellingen is dus geen sprake van een verbonden partij: de provincie behoudt juridische verhaalsmogelijkheden als de partij failliet gaat. Ook bij exploitatiesubsidies is er geen sprake van een verbonden partij: het gaat hier om overdrachten (subsidiës).

Gezien de definitie van een verbonden partij volgens het BBV vallen hieronder onder meer gemeenschappelijke regelingen, NV’s en BV’s, stichtingen en verenigingen.

1.5 ONDERZOEKSMETHODE

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

Fase 1. Verkrijgen van overzicht

Het onderzoek is gestart met de analyse van de jaarstukken van de Provincie Zeeland en de aan de Provincie verbonden partijen. Daarmee is overzicht verkregen in de omvang van externe inhuur en uitbesteding, voor zover aanwezig. Ook is in deze fase middels verkennende gesprekken en het opvragen van documenten bepaald welke beleids- en werkdocumenten (bijvoorbeeld afwegingskaders en protocollen) van toepassing zijn op externe inhuur en uitbesteding.

Fase 2. Verkrijgen van inzicht

In deze fase is verdieping aangebracht in het onderzoek. Beleids- en werkdocumenten die in fase 1 in beeld zijn gebracht zijn geanalyseerd en betrokken (beleids)ambtenaren zijn geïnterviewd. Ook zijn de directie van de Provincie en de betrokken gedeputeerde geïnterviewd. Daarnaast is nader kwalitatief onderzoek gedaan met een casestudie.

Er zijn vijf cases geselecteerd:

- Dossier PZEM (voormalige Delta)
- Energietransitie
- Natuurpakket Westerschelde
- Marinierskazerne
- Zaaksysteem ICT

Voor deze cases is een periode van twee jaar bestudeerd of langer indien relevant. Er is gekozen voor een selectie die recht doet aan de diversiteit van het provinciale takenpakket. De dossiers PZEM en zaaksysteem vallen binnen een reguliere afdeling. Energietransitie is een opgave waar netwerksturing op van toepassing is. Natuurpakket Westerschelde en Marinierskazerne zijn grote projecten.

Fase 3. Oordeelsvorming

In deze fase zijn de bevindingen langs de meetlat van het normenkader gelegd. 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 mogelijkwijs verbetering behoeft. Aangezien de vraagstelling op het gebied van netwerksturing en aan de Provincie verbonden partijen alleen beschrijvend is en niet oordeelsvormend, heeft de toets aan het normenkader zich beperkt tot de onderdelen sturen op externe inhuur en uitbesteden door de provinciale organisatie.

1.6 LEESWIJZER

Deze nota van bevindingen is de 'onderlegger' van de bestuurlijke nota waarin de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar externe inhuur en uitbesteding worden weergegeven. Hoofdstuk 2 en 3 beschrijven respectievelijk de bevindingen op het gebied van externe inhuur en uitbesteding door de provinciale organisatie. Hoofdstuk 4 beantwoordt de deelvragen op het effect van netwerksturing. Hoofdstuk 5 doet dat op het gebied van aan de verbonden partijen.

H 2. EXTERNE INHUUR DOOR DE PROVINCIALE ORGANISATIE

Dit hoofdstuk beschrijft voor externe inhuur de beleidskaders, de verantwoording, het toezicht en de beheersing. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag A.1 t/m A8 van het onderzoek.

2.1 BELEIDSKADERS OVER EXTERNE INHUUR

Deze paragraaf beschrijft de beleidsvisie en doelstelling, de afwegingskaders en de rolverdeling tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten.

BELEIDSVISIE EN DOELSTELLING

Deelvraag A.1: Wat was in de periode 2012 - 2018 de beleidsvisie en doelstelling van Provinciale en Gedeputeerde Staten ten aanzien van externe inhuur?

De centrale visie van Provinciale en Gedeputeerde Staten was in de periode 2012 – 2018 dat er kortweg terughoudend en afgewogen omgegaan moest worden met externe inhuur. Als belangrijkste doelstelling gold dat vanaf 2014 maximaal 10% van de totale personele uitgaven mag bestaan uit externe inhuur. Hierbij is ‘comply or explain’ van toepassing (‘pas toe of leg uit’). Indien het percentage externe inhuur toch hoger uitvalt dan 10%, dient de directie te motiveren aan Gedeputeerde Staten waarom de norm is overschreden. Gedeputeerde Staten dienen vervolgens Provinciale Staten daarover te informeren. Deze visie, doelstelling en werkwijze was vastgelegd in jaarstukken. Vanaf 2017 is de doelstelling opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting, daarvoor werd al gerapporteerd op basis van de doelstelling over de realisatie via de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle ambities van Provinciale Staten in de periode 2012 t/m 2019 op het gebied van externe inhuur.

Provinciale organisatie: Ambities externe inhuur⁴	
2012 2013	Terughoudend omgaan met inhuur van externen. In 2012 totaal aan externe inhuur + uitbesteding minder dan € 16 miljoen. In 2013 structureel € 0,9 miljoen.
2014	Met de reorganisatie van de provinciale organisatie is de omvang van de organisatie teruggebracht naar 512 fte met als doel een efficiëntere en slagvaardigere organisatie te creëren. Een toename van externe inhuur past daar niet bij. Daarom is sturing op externe inhuur noodzakelijk. Het Rijk hanteert voor de externe inhuur een norm van 10% van de totale loonsom. Dit is ook het provinciale streven. Daarom is een procedure ontwikkeld om alleen extern in te huren als alle andere opties, intern als ook bij andere overheden, geen resultaat opleveren. De resultaten worden regelmatig besproken in het Concern MT en met de verantwoordelijk portefeuillehouders personeel en financiën. Waar nodig wordt bijgestuurd.
2015 t/m 2019	Terughoudend en afgewogen omgaan met inhuren van externen. Aansluiten bij Rijksnorm voor externe inhuur van maximaal 10% van de totale personele uitgaven

⁴ Bron: Jaarstukken Provincie Zeeland 2012 t/m 2017

Uit het onderzoek blijkt dat Gedeputeerde Staten de bovenbeschreven visie en doelstelling voor externe inhuur niet expliciet hebben uitgewerkt tot een beleidsdocument of anderszins. Vanwege de relatief kleine schaalgrootte van de provinciale organisatie wordt een dergelijke uitwerking minder relevant geacht, blijkt uit de interviews.

Uit de bestudeerde bronnen komt naar voren dat de terughoudendheid op het gebied van externe inhuur past bij de maatschappelijke optiek in Zeeland over goed werkgeverschap. Vast personeel helpt mee om het gebied leefbaar te houden en is goed voor de economie; zij komen hier wonen en geven met de hele familie geld uit.⁵ De Provincie ziet graag dat meer werkgevers dit voorbeeld volgen. Bij het aanstellen van 25 junioren in 2018 is er bijvoorbeeld nadrukkelijk voor gekozen om deze groep vaste aanstellingen in het vooruitzicht te stellen (na een proefjaar).

In januari 2012 stelden Gedeputeerde Staten een houtskoolschets en implementatieplan voor een nieuwe organisatie vast.⁶ De reorganisatie van de provinciale organisatie die hierop volgde is tekenend geweest voor de manier waarop er vervolgens werd omgegaan met externe inhuur. Er lag een duidelijke bestuurlijke opdracht van Gedeputeerde Staten om met een kleinere organisatie te moeten gaan werken. Er zijn 160 ambtenaren uitgestroomd met de NAR 57+ regeling.⁷ Binnen Provinciale Staten bestond er angst voor draaideurconstructies of een toename van ander extern personeel om het personeel dat vertrok te vervangen. Gedeputeerde Staten hebben in deze periode duidelijk toegezegd aan Provinciale Staten dat hiervan geen sprake zou zijn.⁸ De norm van 10% voor externe inhuur is in deze periode geïntroduceerd als kaderstelling voor de organisatie en als verantwoordingsinstrument aan Provinciale Staten.

De reorganisatie in 2012 vormde voor de provinciale organisatie in de jaren die volgden een enorme uitdaging, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Op tal van dossiers bleken mensen die met de NAR 57+ regeling vertrokken eigenlijk onmisbaar. Het gevoel dat leefde in de organisatie was dat het takenpakket niet aansloot op het sterk gekrompen personeelsbestand. Desondanks bleef er door Gedeputeerde Staten sterk gestuurd worden op het vasthouden aan de kleinere organisatie. Financiële terughoudendheid voerde de boventoon. Een verkapte beweging naar de oude organisatie werd op alle niveaus uitgesloten. Uiteindelijk waren er circa tien personeelsleden die met de NAR 57+ afvloeiden, maar toch tijdelijk nog werkzaam bleven op een dossier. Hierbij was geen sprake van draaideurconstructies, zij bleven in dienst van de Provincie.

⁵ Overigens geldt niet voor alle werknemers van de Provincie Zeeland dat ze woonachtig zijn in Zeeland. De Provincie heeft geen beleidsregel die voorschrijft dat medewerkers in Zeeland moeten wonen als zij bij de Provincie werken.

⁶ "Naar een slagvaardige provinciale organisatie om Zeeland", 24 januari 2012 Lysias Advies.

⁷ Non Activiteitsregeling 57+.

⁸ Bron: Beantwoording artikel 44 vragen (Ruud Haaze, namens PVV fractie) door Gedeputeerde Staten, d.d. 3 juli 2012. In deze beantwoording sloten Gedeputeerde Staten uit dat de inzet van oud-medewerkers NAR 57+ zal geschieden op basis van uitbesteding en dat de NAR 57+ niet tot meer inzet van externen zal leiden.

Het Sloewegvraagstuk maakte in 2015 duidelijk dat er een belangrijke inhaalslag nodig was op het programmatisch en projectmatig werken.⁹ Gedeputeerde Staten hebben destijds een aantal keuzes gemaakt die aan Provinciale Staten zijn gemeld. Onder andere is er toen gecommuniceerd dat deze maatregelen er incidenteel toe zouden kunnen leiden dat de uitgaven voor externe inhuur boven de 10% uit zouden kunnen komen.¹⁰

De financiële terughoudendheid op personeelsgebied moest in 2016 noodgedwongen worden gecontinueerd. De meerjarenramingen in de P&C-cyclus voor personele uitgaven bleken van een matige kwaliteit te zijn en daardoor niet betrouwbaar. Dat was de reden voor Gedeputeerde Staten om te stoppen met het aannemen van mensen. Er volgde een vacaturestop, waardoor cruciale plekken in de organisatie niet konden worden ingevuld.

In de aanloop naar de voorjaarsnota 2018 werd duidelijk dat het personele beleid moest veranderen. Het personeelsbestand van de provinciale organisatie was te krap geworden. De ambities namen toe onder invloed van onder andere de Rijksinvesteringsprogramma's die de Provincie was aangegaan. Het bestuur, zo is aangegeven, kreeg daardoor te weinig regelruimte en de beperkte personele capaciteit was daarbij een belangrijke belemmerende factor.

Om de ambities tot 2023 te kunnen halen werd duidelijk dat de organisatie extra middelen voor personeel nodig had. De directie is hierover het gesprek met Gedeputeerde Staten aangegaan. Als resultaat is in 2018 door Gedeputeerde en Provinciale Staten besloten om het salarisbudget tijdelijk, tot en met 2023, te verhogen met € 2 miljoen per jaar. Dat gaf de ruimte om nieuwe medewerkers aan te trekken én die een vaste aanstelling aan te bieden. Iets dat ook in de huidige gespannen arbeidsmarkt nodig blijkt om goed personeel aan te kunnen trekken, zo wordt aangegeven in interviews. De extra middelen tot 2023 moeten tijdelijk de personele versterking bieden die nodig is om in balans te komen met het takenpakket. Het extra salarisbudget heeft niet geleid tot een toename van externe inhuur, zo wordt aangegeven in interviews. Er wordt vooral geïnvesteerd in nieuw vast personeel.

Wat volgens sommige respondenten meespeelt bij het beschikbaar gestelde extra salarisbudget is het opgavegericht werken, dat vanaf 2017 een sterke vlucht nam in de provinciale organisatie (zie kader 4). Het nieuwe sturingsconcept "opgavegericht werken" gaf nieuw elan aan de politieke doelen van de organisatie. De geformuleerde maatschappelijke opgaven vergroten het bestuurlijk draagvlak bij Gedeputeerde Staten om extra personeel in dienst te nemen. Zo maakte het bijvoorbeeld uit of een bestuurder te horen krijgt dat er een tekort is bij de afdeling economische zaken of dat er geen mensen zijn voor de energietransitie. Dat laatste is veel concreter en laat een bestuurder makkelijker de relevantie van extra personeel inzien wordt aangegeven in interviews.

⁹ Vanwege de problematiek met betrekking tot het project N62 (Sloeweg), zag het college van Gedeputeerde Staten aanleiding om de interne organisatie van dit project door te lichten. Een belangrijke conclusie was dat de provincie het project N62 had onderschat en derhalve onvoldoende de benodigde kennis en expertise had georganiseerd.

¹⁰ Bron: GS brief d.d. 2 juni 2015.

Kader 4. Opgavegericht werken (Nieuw sturingsconcept, 2018)

In oktober 2018 stelden Gedeputeerde Staten het sturingsconcept opgavegericht werken vast. De aanleiding van het nieuwe sturingsconcept is de ambitie om beter in te spelen op de netwerksamenleving:

“De ambtelijke organisatie van de Provincie Zeeland blijft zich permanent ontwikkelen met als doel zich strategisch en met de juiste capaciteit te organiseren rondom de majeure maatschappelijke opgaven van Zeeland. Een organisatie die zorgt dat zij in de basis haar wettelijke taken adequaat uitvoert en tegelijkertijd er op is ingericht om in te kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke vraagstukken. De wijze waarop wij ons als Provincie tot andere Zeeuwse overheden, instellingen en inwoners verhouden is de afgelopen jaren niet hetzelfde gebleven. Meer nog dan in het verleden, moeten we in Zeeland de krachten bundelen om samen de gewenste resultaten voor de Zeeuwse samenleving te bereiken. Dat geldt voor bijna alle onderdelen in ons

werk. Om samen met partners maatschappelijke vraagstukken aan te pakken is het tevens noodzakelijk dat wij in onze organisatie intern goed op elkaar zijn ingespeeld. Zowel bestuurlijk als ambtelijk en in onderlinge interactie. Dit komt tot uiting in ons gedrag en vraagt een goede verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit geeft niet alleen duidelijkheid voor de buitenwacht, maar heeft ook een positieve uitwerking op de effectiviteit en efficiëntie van onze organisatie. Het draagt bij aan een integrale voorbereiding en uitvoering van de politiek bestuurlijke strategische inhoudelijke agenda, om zo invulling te geven aan de maatschappelijke vraagstukken waar we voor staan.

Samen zijn wij Provincie Zeeland en maken we ons sterk voor de Zeeuwse samenleving. Een belangrijk uitgangspunt in onze manier van organiseren en sturen is het stimuleren en faciliteren van integraliteit; werken als één organisatie, waarin verschillende disciplines samenkomen en elkaar versterken. Integraal werken vraagt uiteraard meer dan enkel afspraken op het gebied van structuur en sturing, echter is goede invulling op deze facetten wel voorwaardenscheppend. In onze manier van sturen kiezen we daarom in de basis voor breed toepasbare principes, met daarbij differentiatie in sturingsvormen wanneer de inhoud en context van het werk daar om vragen. Centraal in het voornemen om scherper te sturen op concrete maatschappelijke resultaten, staan twee algemene basisprincipes voor de wijze waarop we intern ons werk organiseren: iedereen werkt opgavegericht en iedereen werkt op basis van opdrachten”. (pagina 5, sturingsconcept opgavegericht werken, oktober 2018)

Het sturingsconcept definieert een opgave als een te bereiken situatie, een maatschappelijk effect, waar de provincie een bijdrage aan wil of moet leveren in effectief samenspel met andere partijen en inwoners. Het nieuwe sturingsconcept bepaalt dat iedereen in de provinciale organisatie opgavegericht werkt en iedereen dat doet dat op basis van opdrachten. Het werken met opdrachten heeft als doel dat iedereen weet aan welke opdracht hij werkt, welk resultaat dat moet opleveren en aan welk gewenst maatschappelijk effect dat resultaat bijdraagt. Al het werk van de provinciale organisatie zal worden beschreven in opdrachten. De rol die de Provincie in een opgave pakt wordt uitgewerkt in een aantal concrete activiteiten die moeten leiden tot concrete resultaten. Het behalen van deze resultaten kan via programma-, project- of lijnactiviteiten aangepakt worden.

Opgavegericht werken is een denkwijze over hoe de provinciale organisatie het werk vormgeeft (geen werkmethoediek zoals projectmatig of programmatisch werken) die moet helpen in het:

- a. scherp definiëren van het gewenste (maatschappelijke) resultaat;
- b. vanuit een heldere rolopvatting samenwerken met partners;
- c. (her) prioriteren van het werk;
- d. duiden van werkpakketten in tijd, geld en menskracht.

De inhoud en het aantal opgaven worden beheerst in de begroting, voor- en najaarsnota en worden verwerkt door de provinciale organisatie in de inhoudelijk strategische agenda. Over die agenda en de daarin genoemde opgaven wordt het gesprek aangegaan met partners die ook bevoegdheden of instrumenten hebben om bij te dragen aan de uitvoering: wat zijn hun ambities? Vallen die samen met de ambities van het provinciebestuur en zijn die te verbinden? Daaruit volgt ook de rol die de Provincie kan of moet spelen: nietsdoen, uitbesteden, regie nemen, uitvoeren met partners of zelf uitvoeren.

STRATEGISCHE PERSONEELSPLANNING

A.2. Welke strategische personeelsplanning heeft de provinciale organisatie in de periode 2012-2018 gevoerd?

De aandacht voor strategisch personeelsplanning (zie onderstaand kader) is in de provinciale organisatie recent toegenomen. In de periode na de reorganisatie in 2012 was strategisch personeelsmanagement minder relevant. Ook in het tijdperk van zero based begroten (2016) en de vacaturestop die daarop volgde kreeg strategisch personeelsmanagement minder aandacht. In de periode die volgde is de strategische personeelsplanning geïntensiveerd en bewust gedifferentieerd, gelet op de diversiteit aan taken van de Provincie.

Kader 5 Strategische personeelsplanning (bron: Algemene Rekenkamer, 2012)

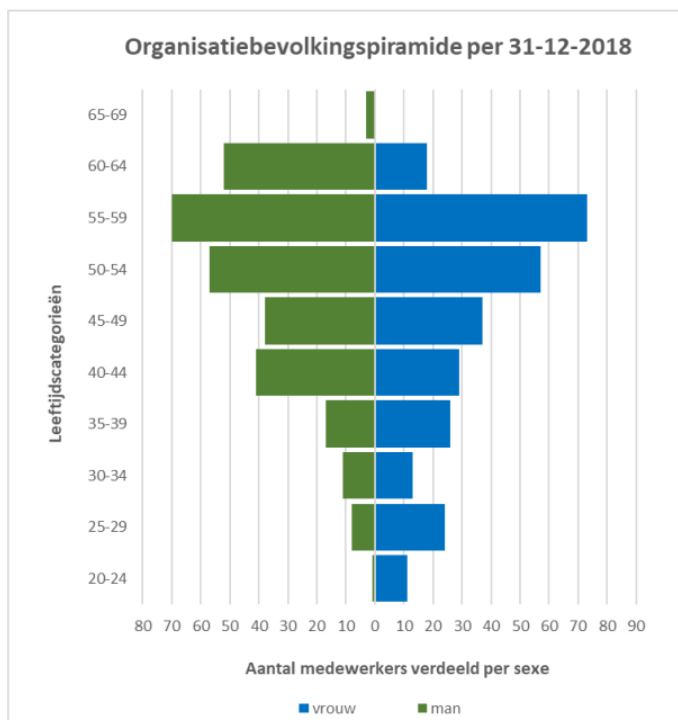
Een strategisch personeelsplan geeft in elk geval inzicht in de volgende aspecten van een organisatie:

- het huidige kwantitatieve personeelsbestand en de ontwikkeling daarvan als gevolg van in-, door- en uitstroom;
- de kwaliteit van het huidige personeelsbestand en de potentiële ontwikkeling daarvan;
- de toekomstige taken van de organisatie in het licht van ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie;
- de toekomstige kwantitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken;
- de toekomstige kwalitatieve personeelsbehoefte op basis van de visie op toekomstige taken.

Waar de grootste krapte in het personeelsbestand werd ervaren is gestart met visievorming. Twynstra Gudde bracht bijvoorbeeld in kaart hoe de dienstverlening zich ontwikkelt bij de nautische centrale en wat dat betekent voor het personeel. Ook voor milieutaken, kantoniers en DIV werd/wordt er gewerkt aan visievorming, elk met hun eigen karakteristiek. Met betrekking tot de in- en doorstroomregeling is ook bewust gekeken waar er herbezetting moet plaatsvinden, zo wordt aangegeven in interviews. Vanaf 2023 komt er uitstroom op gang van personeel dat met pensioen zal gaan. In 2025 neemt dit sterk toe.

Een berekening van team P&O (onderdeel van afdeling POJZ) laat zien dat er de komende zes à zeven jaar bij de provinciale organisatie honderd mensen met pensioen zullen gaan (zie onderstaande figuur). De afweging om gebruik te maken van externe inhuur zal een rol gaan spelen in het strategisch personeelsbeleid, zo wordt aangegeven in interviews. Strategisch personeelsmanagement blijft vanwege de verwachte uitstroom relevant de komende jaren.

Het wordt op alle niveaus belangrijk geacht om dat perspectief voor ogen te blijven houden. Strategisch personeelsmanagement is een belangrijk instrument om het lange termijnperspectief niet uit het oog te verliezen. Door de OR is strategisch personeelsbeleid in 2018 in het overleg met de algemeen directeur geagendeerd. Naar de mening van de OR moet de Provincie een duidelijke strategisch personeelsbeleid gaan voeren.



Het aannemen van personeel op basis van competenties in plaats van inhoudelijke achtergrond is ook een onderdeel van het strategisch personeelsmanagement. Daarmee wordt de flexibiliteit en daarmee kwaliteit van het personeelsbestand vergroot. Deze strategie is bij het selecteren van de 25 junioren in 2018 toegepast en ondersteunt de ontwikkeling van het opgavegericht werken dat in 2015 is ingezet. Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat de doorontwikkeling van de organisatie vanaf 2017 (het opgavegericht werken) een zeer belangrijke ontwikkeling is die met het voorgaande samenhangt. Een grote verandering als gevolg hiervan betreft het werken met opdrachten (zie onderstaand kader). Respondenten geven aan dat medewerkers flexibeler inzetbaar worden en de mobiliteit in de organisatie is aanzienlijk gegroeid. Hoewel een voordeel is dat medewerkers “breder” inzetbaar zijn, zou dat de organisatie ook kwetsbaar kunnen maken in de toekomst door het verdwijnen van specialistische kennis. Dergelijke zorgen zijn geuit door sommige respondenten in de gehouden interviews.

Vanuit P&O is er geen aanvullende database met een integraal overzicht in de kwaliteit van het huidige personeel. In 2018 zijn in de provinciale organisatie zogeheten poulemanagers aangesteld. Daardoor neemt het zicht op kwalitatieve aspecten toe. Paragraaf 2.4 gaat op dit aspect nader in. Ook via het werken met opdrachten (zie kader 4) wordt een extra impuls gegeven aan het inzicht in de kwalitatieve aspecten van het personeelsbestand. Nieuwe opdrachten worden intern breed gecommuniceerd en iedereen kan reageren en motiveren waarom zijn of haar kwaliteiten daarop aansluiten (Zie ook kader 6).

Kwaliteit van het personeelsbestand wordt al met al erg belangrijk bevonden op alle niveaus binnen de Provinciale organisatie. In de interviews komt naar voren dat te weinig kwaliteit de provinciale organisatie kwetsbaar maakt gezien de afhankelijke positie van marktpartijen die dan ontstaat. Kwalitatief vast personeel wordt het meest belangrijk geacht voor de langetermijnvisie die zich richt op het borgen van het primaire proces en wat daar voor nodig is. Het aannemen van 25 junioren in

2018 wordt beschreven als een nadrukkelijke strategische beslissing. De bedoeling is om hen op te leiden om straks de uitstroom die wordt verwacht na 2023 op te vangen. Hoewel het altijd een risico vormt dat zij tussentijds vertrekken wordt dit een goede strategie geacht. Er wordt op vertrouwd dat deze strategie succesvol is, omdat de Provincie een goede werkgever is met volop mogelijkheden tot groei. Daarnaast past deze strategie bij goed werkgeverschap en de voorbeeldrol die de Provincie daarbij heeft, wordt door de respondenten gesteld.

AFWEGINGSKADER

Deelvraag A.3: Welke afwegingskaders hebben Provinciale en/of Gedeputeerde Staten vastgesteld over zelf doen versus verschillende vormen van externe inhuur?

Het afwegingskader voor externe inhuur maakt onderdeel uit van de spelregels interne werving & selectie, de zogeheten spelregels Abdijplein (zie onderstaande kader). Het sturingsconcept verplicht dat resultaatopdrachten worden uitgevraagd via dit “digitale plein”.

Kader 6. Abdijplein

Het Abdijplein is de plek waarop alle resultaatopdrachten van nieuw werk worden geplaatst en waar medewerkers hun interesse voor deze opdrachten kenbaar kunnen maken. Doel is om te komen tot een match in vraag en aanbod: geschikte kandidaten koppelen aan de beschikbare resultaatopdrachten. Al het werk wordt uitgevraagd via resultaatopdrachten en is tijdelijk van aard (maximaal 3 jaar, met mogelijkheid tot verlenging).

De procedure in de spelregels Abdijplein is trapsgewijs onderverdeeld in drie fases (zie de figuur op de volgende pagina).

- In fase 1 “werk nemen” stimuleren de poule- of afdelingsmanagers medewerkers om te reageren op opdrachten en staan zij garant voor de kwaliteit van medewerkers (eventueel met organiseren van achtervang). De hoofdopdrachtnemer heeft overleg met de poule- of afdelingsmanager van de kandidaten en selecteert uiteindelijk de meest geschikte kandidaat.
- In fase 2 “werk geven” is het andersom: de poule- of afdelingsmanager beslist nadat de hoofdopdrachtnemer of opdrachtgevende afdelingsmanager gehoord is. In fase 2 hebben medewerkers zelf een stem omdat ze vanuit gelijkwaardigheid de opdracht moeten accepteren. Dat is anders als medewerkers géén of onvoldoende opdrachten hebben om hun werkweek te vullen. Dan heeft de eigen poule- of afdelingsmanager het mandaat om werk op te leggen. De huidige hoofdopdrachtnemer of afdelingsmanager laat een medewerker gaan als hij op een andere opdracht wordt gematched. Tenzij de continuïteit in gevaar komt. Is de continuïteit in gevaar, dan escaleert hij naar de hiërarchisch leidinggevende van de betreffende medewerker. Samen bespreken zij de situatie om tot een oplossing te komen. Achtergelaten werk wordt opnieuw uitgezet in een nieuwe opdracht op het Abdijplein, tenzij er redenen zijn om het achtergelaten werk te stoppen.
- De volgende stap is fase 3. Afhankelijk van de duur van de opdracht, wordt er gekozen voor een vorm van externe inhuur via de partner hiervoor, waarmee de Provincie een raamcontract

heeft afgesloten (Unique) of zelf werven danwel inhuur via een overheidsnetwerk¹¹. Als inhuur via het uitzendbureau niet lukt, dan wordt er elders geworven. Structureel inhuren moet worden voorkomen. Dan moet de Provincie een vacature openstellen.



Voordat de spelregels Abdijplein in werking traden in 2018, was het afwegingskader van toepassing dat Gedeputeerde Staten in april 2013 hadden vastgesteld. Dit kader bestond uit de volgende 4 stappen.

Stap 1. Nut/noodzaak opdracht voorleggen aan directie

Degene die verantwoordelijk is voor het beschrijven van de opdracht, het aangeven van de relevantie en urgentie en de vraag of het om een structurele of incidentie uitvoering gaat is een afdelingshoofd of een projectleider. Relevante overwegingen die voorafgaand aan een potentiële opdracht voor externe inhuur gemaakt moeten worden zijn:

1. Is er budget beschikbaar voor externe inhuur?
2. Wat is de relevantie en urgentie van de opdracht?
3. Waarom is de huidige capaciteit ontoereikend?
4. Zijn er ook alternatieve oplossingen mogelijk?
5. Gaat het om structurele of incidentele uitvoering?
6. Hoeveel kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit en begeleiding is er benodigd voor de uitvoering van de opdracht? Staat dit in verhouding tot de mogelijkheid om de opdracht zelf uit te voeren?
7. Wat is de geschatte opdrachtwaarde?

¹¹ De brug- en sluisbediening is hierop een uitzondering. Daar verloopt de externe inhuur niet via Unique, maar wordt via een ander netwerk geworven omdat. Dit omdat het om specifiek werk en seizoensgebonden werk gaat.

8. Ten laste van welk beschikbaar budget kan de inhuur worden verantwoord?

Stap II. Onderzoek of er interne capaciteit beschikbaar is

Een afdelingshoofd of projectleider kan onmogelijk overzien of er in de organisatie kwalitatief en kwantitatief voldoende capaciteit aanwezig is. Het is daarom zaak om in het managementberaad bij collega afdelingshoofden te toetsen of er een interne oplossing gevonden kan worden. Daarbij kunnen de personeelsconsulenten, die vanuit hun rol wel provinciebreed inzicht hebben adviseren.

Stap III. Onderzoek of er capaciteit is bij andere overheden

Afhankelijk van de omvang en urgentie van de opdracht kan bij gelieerde instellingen, andere overheden of in samenwerkingsverbanden worden onderzocht of aan de capaciteitsbehoefte kan worden voldaan.

Stap IV. Daadwerkelijk inhuren

Wordt er besloten over te gaan tot externe inhuur dan brengt het cluster Inkoop een advies uit over de te volgen inkoopprocedure. Uiteraard moet ten alle tijden eerst gebruik gemaakt worden van bestaande raamcontracten voordat de markt op andere wijze wordt benaderd.

Voor april 2013 was het afwegingskader van toepassing dat Gedeputeerde Staten in augustus 2007 hadden vastgesteld. Dit kader had de volgende uitgangspunten:

1. In beginsel wordt voor werkzaamheden door de provincie interne capaciteit ingezet.
2. Externe inhuur wordt altijd beargumenteerd, gemotiveerd en gedocumenteerd.
3. Externe inhuur is één facet van het uitvoeren van opdrachten. Opdrachtverlening kent drie met elkaar samenhangende invalshoeken, te weten: professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte bedrijfsvoering.

ROLVERDELING TUSSEN GEDEPUTEERDE EN PROVINCIALE STATEN

Deelvraag A.4: Wat is er in het beleidskader opgenomen over de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten wat betreft de sturing op externe inhuur door de Provinciale organisatie?

Het Besluit begroten en verantwoorden Provincies en Gemeenten is van toepassing. Dit besluit bepaalt dat Provinciale Staten over de kaders gaan met betrekking tot de “wat” vragen in de programma’s en zij tevens gaan over de kaders voor de uitvoering in de begrotingsparagrafen (waaronder bedrijfsvoering waar externe inhuur een sub-onderdeel van is).¹² In het sturingsconcept “opgavegericht werken” stellen Gedeputeerde Staten het volgende over de rol van Provinciale Staten: *“De sturingsrol van de Provincie als traditioneel middenbestuur heeft zich de laatste jaren ontwikkeld naar een nieuwe vorm van netwerksturing waarbij de provincie samen met haar partners maatschappelijke opgaves voor Zeeland wil bereiken. Provinciale Staten sturen hierbij inhoudelijk op het te bereiken maatschappelijk effect en stellen hiervoor in de (meerjaren)begroting inhoudelijke-, en financiële kaders vast voor Gedeputeerde Staten. De inhoudelijke kaders van PS zijn bij de grote projecten vastgelegd in een apart kader grote projecten en voor de reguliere programma’s in*

¹² Deze bepaling is geregeld in artikel 9, lid 1 van het BBV.

beleidsdoelstellingen. De financiële kaders zijn hierop gebaseerd en vormen hiermee het budgetrecht van Provinciale Staten. Zolang Gedeputeerde Staten inhoudelijk en financieel binnen deze kaders blijven, is er geen specifieke rol voor Provinciale Staten met betrekking tot de governance van individuele (grote) projecten en/of (hoofd)opdrachten. Uiteraard hebben Provinciale Staten wel recht op informatie zoals is vastgelegd in de provinciewet.” (Pagina 9).

De nadere uitwerking voor wat betreft de rol van Provinciale Staten ligt op het gebied van externe inhuur niet schriftelijk vast, maar dient in de praktijk vorm te krijgen in goed bestuurlijk en ambtelijk-bestuurlijk samenspel. In de praktijk doen Provinciale Staten in relatie tot externe inhuur zelden uitspraken over hoe iets georganiseerd moet worden. Er is wel de regel dat er standaard in Statenvoorstellen gerapporteerd wordt over wat kosten zijn voor externe inhuur. Dat is het gevolg van een motie die is aangenomen in 2012. Toen was er extra aandacht voor het onderwerp, omdat er ook op Rijksniveau een norm voor externe inhuur was ingevoerd.¹³ In de gesprekken komt naar voren dat toen ervaren is dat de aandacht voor het onderwerp om deze reden ook op provinciaal niveau toenam. Respondenten beschrijven dat Provinciale Staten in de praktijk heel goed begrijpen waar de grens ligt van hun bemoeienis.

De vraag die in de ambtelijke organisatie leeft is hoe Provinciale Staten reageren als het een keer nodig blijkt om boven de 10% uit te komen. Als eerder beschreven is de norm geen plafond, maar een grens. Boven deze grens geldt comply or explain. Het is voor het management en Gedeputeerde Staten niet verboden om meer dan 10% extern in te huren als dat noodzakelijk is.

2.2 VERANTWOORDING OVER EXTERNE INHUUR

SYSTEEM VAN VERANTWOORDING

Deelvraag A.5: Hoe verantwoorden de provinciale organisatie en Gedeputeerde Staten over externe inhuur?

Gedeputeerde Staten verantwoorden jaarlijks via de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarstukken over externe inhuur. Daarnaast worden er voor Provinciale Staten periodiek zicht op beleid sessies georganiseerd over organisatieontwikkeling. Daarin worden Statenleden door de directie bijgepraat over de actuele stand van zaken daaromtrent. Deze sessies gaan niet specifiek over externe inhuur, maar raken het onderwerp wel. De directie van de provinciale organisatie vindt het belangrijk dat Provinciale Staten op dit terrein goed op de hoogte worden gehouden, zo blijkt uit interviews. Open verhoudingen met elkaar worden door hen in dat kader essentieel geacht. Provinciale Staten ontvangen ook informatie via andere kanalen. Het blijkt belangrijk om periodiek te communiceren om ruis te voorkomen. Zicht op beleidssessies worden ervaren als een goed instrument om verantwoording af te leggen. Het risico is anders dat Provinciale Staten te weinig informatie krijgen. Het sociaal verslag bevat bijvoorbeeld alleen statistieken, terwijl juist de analyse daarvan voor Provinciale Staten relevant is. Ook de informatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarstukken wordt wat dit aspect betreft te beperkt geacht door betrokkenen.

¹³ De Rijksoverheid voerde in 2009 voor het eerst een norm in voor externe inhuur. In eerste instantie was deze norm gesteld op 13%. In 2010 diende kamerlid E. Roemer (SP) een motie om het percentage te verlagen. De Tweede Kamer stemde voor deze motie. Sindsdien hanteert de Rijksoverheid een norm van 10% externe inhuur op de ministeries.

De Provinciale organisatie heeft een operationeel centraal administratiesysteem voor externe inhuur. Daar zijn alle kostensoorten voor externe inhuur in opgenomen. Vanaf 2016 zijn binnen deze kostensoorten ook inbestedingen opgenomen. Het bestand wordt hierop nu handmatig gecorrigeerd.

Tegenwoordig is de administratie op een zo hoog mogelijk abstractieniveau ingericht. Alle externe inhuur wordt geboekt op één kostensoort. Deze wijze van administreren wordt vanaf medio 2016 gehanteerd. In de periode daarvoor was de administratie een stuk meer gedifferentieerd. Ten tijde van de reorganisatie in 2012 was er een werkgroep opgezet om de norm van 10% te implementeren. Dat was nodig, omdat in de periode hiervoor uitbestedingen en externe inhuur niet nader gespecificeerd werden. Op advies van deze werkgroep werd er in het financiële systeem van de Provincie een uitgebreide uitsplitsing opgenomen van kostensoorten op het gebied van externe inhuur en uitbesteding (zie onderstaande tabel). In bijlage 1 en 2 is een toelichting gegeven op deze kostensoorten en wordt nader ingegaan op het verschil met uitbesteden.

Beleidsgevoelige externe inhuur	<ul style="list-style-type: none"> • Interim-management • Organisatie- en formatieadvies • Beleidsadvies • Communicatie-advies
Beleidsondersteunende externe inhuur	<ul style="list-style-type: none"> • Juridisch advies • Advisering van opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken • Accountancy, financiën en administratieve organisatie
Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Uitzendkrachten die piekwerkzaamheden of onvoorziene capaciteitsproblemen tijdelijk opvangen

De aanleiding om de administratie in 2016 te vereenvoudigen lag enerzijds in een wijziging van het Besluit Begroten en Verantwoorden Provincies en Gemeenten. Die wijziging werd in IPO verband opgepakt. De kern was om zo informatief mogelijk te rapporteren: “geen gegevens, maar alleen informatie”, zo is door respondenten aangegeven. De onderverdeling in kostensoorten volgt het verplichte onderscheid van het Informatiesysteem “Informatie door Derden” (IV3).¹⁴ Alleen wanneer gedetailleerde informatie echt noodzakelijk is wordt er dieper uitgesplitst. Binnen de afdeling financiën is besloten om op een zo hoog mogelijk abstractieniveau te administreren.

Een onderzoek van Deloitte in 2015 ondersteunt het besluit om de administratie te vereenvoudigen.¹⁵ Provincie had Deloitte opdracht gegeven om te bekijken of de 10% norm goed werd berekend. Daarbij keek Deloitte onder andere of er correct werd geboekt op de kostensoorten voor uitbestedingen en externe inhuur. Er bleek een aanzienlijke foutmarge te zijn. In eerste instantie was de gedachte om de fouten te gaan corrigeren, maar dat bleek een zeer ingewikkelde klus te zijn. Het was te onduidelijk welke dossiers er precies onder welke kostensoorten viel. Er moest op opdracht niveau onderzoek gedaan worden.

¹⁴ Informatie voor Derden (IV3) is een informatiesysteem waarin staat welke financiële informatie een Provincie moet vertrekken aan afnemers van financiële informatie, zoals de financieel toezichthouder.

¹⁵ Deloitte Accountants B.V. 23 oktober 2015. Rapport van feitelijke bevindingen, onderzoek externe inhuur 2015.

2.3 TOEZICHT OP EXTERNE INHUUR DOOR PROVINCIALE STATEN

VERHOUDING OMVANG EXTERNE INHUUR TOT NORMSTELLING

Deelvraag A.6: Wat is in de periode 2012 – 2018 per jaar de omvang (euro) van externe inhuur door de Provinciale organisatie en hoe verhoudt zich dat tot de totale omvang (euro) van het personeelsbestand en de gestelde norm van 10%?¹⁶

Het overzicht op de volgende pagina laat per jaar zien wat de omvang is geweest aan uitbestedingen en externe inhuur door de Provinciale organisatie en hoe zich dat verhoudt tot de doelstelling.

¹⁶ Totale omvang van het personeelsbestand bestaat uit het totaal van vaste aanstellingen, tijdelijke aanstellingen, inleen bij andere overheden en externe inhuur.

Provinciale organisatie:					
Totaal externe inhuur en uitbesteding in relatie tot normstelling					
	Totaal externe inhuur (x € miljoen)	Totaal uitbesteding (x € miljoen)	% externe inhuur (afgezet tegen loonsom) ¹⁷	Doelstelling	Resultaat
2012	3,7	9,0	7,4	Totaal externe inhuur + uitbesteding minder dan 16 miljoen.	Totaal blijft onder plafond. (totaal = € 12,7 mln.)
2013	2,8	10,0	7,1	Structureel € 0,9 mln. Vermindering op budget externe inhuur	Bezuiniging gerealiseerd
2014	3,0	14,4	8,5	Externe inhuur maximaal 10% van totale loonsom	Totaal blijft onder de norm
2015	3,6	12,4	9,4	Externe inhuur maximaal 10% van totale loonsom	Totaal blijft onder de norm
2016	2,6	12,3	7,6	Externe inhuur maximaal 10% van totale loonsom	Totaal blijft onder de norm
2017	1,6	⁻¹⁸	4,3	Externe inhuur maximaal 10% van totale loonsom	Totaal blijft onder de norm
2018	3,3	-	7,9	Externe inhuur maximaal 10% van totale loonsom	Totaal blijft onder de norm

¹⁷ Op basis van Rijksnorm. Percentage afgezet tegen totaal interne loonsom + totaal externe inhuur. In de jaarstukken van de Provincie in de jaren 2012 t/m 2015 was het percentage externe inhuur berekend op basis van alleen de interne loonsom. In deze tabel is dit gecorrigeerd. Voor 2012 t/m 2015 is het percentage herrekend op basis van totaal interne loonsom + totaal externe inhuur.

¹⁸ Er wordt vanaf 2017 niet meer gerapporteerd over uitbesteding in de jaarstukken. De afdeling financiën kon geen goed vergelijkbaar overzicht geven van de uitbestedingen in 2017 en 2018 wegens de wijziging in kostensoorten (zie paragraaf 3.2).

2.4 BEHEERSING VAN EXTERNE INHUUR IN DE ORGANISATIE

INTERNE UITVOERINGSREGELS EN ORGANISATORISCHE BORGING

Deelvraag A.7: Welke interne uitvoeringsregels op het gebied van externe inhuur zijn er bij de Provinciale organisatie van toepassing en hoe is dit organisatorisch geborgd?

Het invoeren van het nieuwe sturingsconcept (zie kader 3) in 2018 heeft geleid tot een scala aan nieuwe uitvoeringsregels en organisatorische borging die de bemensing van de provinciale organisatie raakt. Daarmee kunnen deze maatregelen ook van invloed zijn op externe inhuur. Het betreft het werken met opdrachtgever-opdrachtnemerschap in de gehele provinciale organisatie, het onderscheid tussen dynamische en gestructureerde processen, het opdrachtenberaad en het scheiden van het sturen op inhoud en personeel.

Werken met opdrachtgever-opdrachtnemerschap

Het nieuwe sturingsconcept houdt in dat de gehele organisatie moet werken met opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Dit houdt in dat elke hoofdopdracht een duidelijke bestuurlijke opdrachtgever en een ambtelijke hoofdopdrachtgever heeft. Een hoofdopdracht bestaat uit meerdere resultaatopdrachten, die naar een concreet resultaat toewerken. Elke opdrachtnemer heeft per resultaatopdracht maar één ambtelijke opdrachtgever, zowel bij hoofd- als resultaatopdrachten.

Onderscheid dynamische en gestructureerde processen

Het onderscheid tussen dynamische processen en gestructureerde processen is als volgt:

- Dynamische processen zijn gedefinieerd als activiteiten die een tijdelijk karakter kennen en waarbij de inhoud en aanpak tot realisatie steeds verschillend kan zijn.
- Gestructureerde processen zijn gedefinieerd als activiteiten die een repeterend karakter kennen, zowel qua volume als frequentie en volgens een vast stramien van activiteiten afgehandeld kunnen worden, waarbij de inhoud steeds verschillend kan zijn (denk aan Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving, Beheer, Bedrijfsvoering).

Het nieuwe sturingsconcept beschrijft dat de hoofdopdrachtnemers in de dynamische processen voor elke opdracht een plan van aanpak opstellen met de daaronder vallende resultaatopdrachten. De bemensing van de opdrachten moet afhankelijk zijn van relevantie kennis en expertise, ervaring en vaardigheden. Uitvraag dient altijd plaats te vinden via de spelregels Abdijplein.

In de gestructureerde processen is het werk, onder andere vanuit het oogpunt van borgen van continuïteit, georganiseerd in afdelingen. Het jaarplan van de afdeling is de opdracht voor een afdelingsmanager die deze vertaalt naar meerdere deelopdrachten. Voor de afdelingsmanagers in de gestructureerde processen geldt op basis van het nieuwe sturingsconcept dat zij een continue positie hebben en ook werken met een vaste capaciteitsomvang in de afdeling om continuïteit te borgen en daardoor de basis op orde te houden. Enkel nieuw werk binnen afdelingen kan worden uitgevraagd via het Abdijplein.

Het opdrachtenberaad

De advisering voor bemensing van een nieuwe opdracht gebeurt in het zogeheten opdrachtenberaad. Het doel van het opdrachtenberaad is oplossingsscenario's bedenken voor capaciteitsvraagstukken, zodat

hoofdopdrachtgevers capaciteit kunnen toekennen aan hoofdopdrachtnemers. Het opdrachtenberaad heeft inzicht in de openstaande resultaatopdrachten, de beschikbare capaciteit en het vrij besteedbare salarisbudget zodat het opdrachtenberaad inzichtelijk kan maken wat de consequenties van de toekenning van capaciteit zijn voor de uitvoerbaarheid van andere hoofdopdrachten. Het opdrachtenberaad heeft geen stem in het inhoudelijk benoemen van hoofdopdrachten. Als er bijvoorbeeld geen capaciteit is om aan nog een hoofdopdracht te werken, moet de directie keuzes voorleggen aan Gedeputeerde Staten. Die keuzes bereidt het opdrachtenberaad voor. Naast de afweging in capaciteit wordt ook fase 2 van het matchingsproces besproken in het opdrachtenberaad. (Zie antwoord op deelvraag 2). Het opdrachtenberaad heeft een fundamentele rol bij de toepassing en bewaking van de spelregels Abdijplein. Niet alleen, zoals hierboven beschreven, is het opdrachtenberaad het overleg waar afweging plaatsvindt op capaciteit. Ook worden in dit overleg toepassing van de spelregels en uitzonderingen hierop besproken en gedocumenteerd. Het beraad heeft ten aanzien van de spelregels daarmee zowel een toezichthoudende als lerende werking

Het scheiden van sturen op inhoud en personeel

Een andere belangrijke organisatorische maatregel blijkt het scheiden van sturen op inhoud en het sturen op personeel. Op basis van het nieuwe sturingsmodel zijn de beleidsafdelingen opgeheven in 2018 en wordt er gewerkt met opdrachtmanagers en poulemanagers. De opdrachtmanagers gaan over de inhoud. De poulemanagers over de HR-aspecten. De scheiding tussen inhoud en HR is bedoeld om de opdracht te objectiveren en inzichtelijk te maken of er voldoende personele kwaliteit en capaciteit aanwezig is, zo blijkt uit de bestudeerde bronnen. Op die manier wordt beoogd om een gesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te faciliteren. Het geld dat wordt uitgegeven wordt met deze manier van werken gekoppeld aan het resultaat dat wordt nagestreefd. Er wordt nu een jaar op deze manier gewerkt. De grens van het personeelsbudget is in zicht, zo blijkt uit de gesprekken. Daarom wordt het belangrijk geacht dat er een langetermijnvisie komt op de organisatie.

Het kader dat poulemanagers en afdelingshoofden meekrijgen is het personeelsbudget, zo wordt aangegeven in de gesprekken. Het is aan hen om ervoor te zorgen dat de ambitie in verhouding is met de capaciteit en kwaliteit. Het gesprek wordt hierover gevoerd in het opdrachtenberaad. Als blijkt dat er sprake is van een nieuwe ambitie dan wordt dat besproken in het opgavenberaad. Mocht blijken dat met de ambitie extra geld voor personele middelen samen gaat, dan wordt dat aan Gedeputeerde Staten voorgelegd via de voorjaars- en najaarsnota. Overige budgetten (het functionele budget) komen in beeld als het een opdracht betreft die echt door niemand binnen de provinciale organisatie kan worden uitgevoerd. Er wordt dan ook de discussie gevoerd of de provinciale organisatie dergelijke expertise in huis zou moeten halen in plaats van uitbesteden of extern inhuren. Het personele en functionele budget blijken te functioneren als 'snelheidsmeters'. Het zijn hulpmiddelen voor de directie om te bepalen of zij binnen de kaders blijven werken.

Comply-or-explain op de spelregels Abdijplein

Op de spelregels Abdijplein geldt het principe van comply-or-explain. Ze vormen de standaardprincipes, waar met gegronde redenen van af kan worden geweken. Bijvoorbeeld wanneer:

- Er zwaarwegende argumenten zijn, zoals bestuurlijke en financiële risico's die ervoor zorgen dat er snel gehandeld moet worden.

- Er sprake is van organisatiebelang; het herplaatsen van een medewerker i.v.m. re-integratie na verzuim of het herplaatsen van een medewerker na een conflictsituatie.

Wanneer er wordt afgeweken van de kaders dan wordt dit vooraf besproken in het opdrachtenberaad en transparant gecommuniceerd te worden richting de organisatie door de gespreksverslagen van vergaderingen. Ook dient er eenmaal per half jaar gerapporteerd aan de organisatie en ondernemingsraad op basis van langere termijn beschikbare managementinformatie, met als doel zowel transparante toelichting als lerend effect voor toepassing van de standaardprincipes in de toekomst.

NALEVING VAN DE REGELS IN DE PRAKTIJK

Deelvraag A.8: Blijkt uit casestudie en overige onderzoeksinformatie dat de interne uitvoeringsregels gevolgd worden bij besluitvorming over externe inhuur in de praktijk en is de verantwoording daarover adequaat?

Het inhuren van externen verloopt via de partner voor flexibele inhuur waar de Provincie momenteel een raamcontract mee heeft (Unique). Deze partner is geselecteerd via een Europese aanbestedingsprocedure en heeft een bemiddelingsfunctie voor uitzenden, detacheren en ZZP-ers. De inhuurprocedure verloopt via de zogeheten workforce module van E-size via een inzetcontract. In dit systeem wordt de afweging om extern in te huren gedocumenteerd vanaf de uitvoeringsfase. Ook de reden van inhuur wordt gedocumenteerd. Sinds er met één partner voor flexibele inhuur gewerkt wordt, wordt er ervaren dat er een goed overzicht is van wie er door de organisatie wordt ingehuurd. De resultaten uit de casestudie bevestigen dit.

Een enkele keer wordt Unique gepasseerd in de praktijk, zo wordt door respondenten beschreven, omdat mensen in hun eigen netwerk kijken. De vraag is dan of het beste tarief wordt bedongen. Vaak hangt dit samen met de hoogte van functies en politieke gevoeligheid van het dossier.

De spelregels Abdijplein zijn in 2018 geëvalueerd. Begin 2020 zal er weer worden geëvalueerd. In de casestudie kwam naar voren dat er alleen werd ingehuurd als nadrukkelijk vast was komen te staan dat de opdracht niet intern of via een overheidsnetwerk ingevuld kon worden.

2.5 RESUMÉ

Visie op provinciale organisatie en rol van externe inhuur

Gedeputeerde Staten stelden tussen 2012 en 2018 twee keer een nieuwe visie op de provinciale organisatie vast¹⁹. In beide visies staat de vaste personeelsformatie centraal. Externe inhuur hoort alleen plaats te vinden als blijkt dat er geen andere mogelijkheid is om personeelstekort tijdelijk op te vullen. De organisatievisies betreffen daarmee een goede doorvertaling van de politiek-bestuurlijke visie op externe inhuur. Er lag in 2012 een duidelijke politieke opdracht om met een kleinere organisatie te gaan werken en daarbij tegelijkertijd zo terughoudend mogelijk om te gaan met externe inhuur. Er werd in deze periode een norm van maximaal 10% externe inhuur geïntroduceerd als kaderstellend en controlerend instrument voor Provinciale Staten.

¹⁹ Naar een slagvaardige organisatie in Zeeland (2012) en Opgave en Opdrachtgericht werken (2018).

Strategische personeelsplanning

Vanaf 2023 groeit naar verwachting de uitstroom van personeel dat met pensioen zal gaan, met een sterke toename in 2025. Een berekening van afdeling P&O laat zien dat er de komende 6-7 jaar honderd mensen zullen uitstromen. Het is hierbij van belang om niet alleen oog te hebben voor de kwantitatieve gevolgen. Juist het verlies aan kwaliteit van het personeelsbestand blijkt ook een belangrijk aandachtspunt te zijn voor strategische personeelsplanning. Het is van groot belang dat cruciale posities goed bemenst blijven en dat de organisatie daar tijdig op inspeelt. Externe inhuur kan nooit een substituuat zijn voor dat type functies. Zeker niet als de visie van Provinciale Staten blijft om zo terughoudend mogelijk om te gaan met externe inhuur.

Afwegingskader

De beleidsvisie om zo terughoudend mogelijk om te gaan met externe inhuur in de gehele onderzoeksperiode is uitgewerkt naar meerdere afwegingskaders. Meest recent zijn de zogeheten spelregels Abdijplein, waarmee de provinciale organisatie werkt sinds 2018. In de afwegingskaders zijn duidelijke processtappen opgenomen, voordat er besloten mag worden om over te gaan tot externe inhuur. Er moet altijd eerst vast zijn komen te staan dat een opdracht niet intern of via een overheidsnetwerk ingevuld kan worden. Afhankelijk van de duur van de opdracht, dient er ook overwogen te worden om een vacature open te stellen.

Verantwoorden

Gedeputeerde Staten verantwoorden jaarlijks over externe inhuur in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de jaarstukken. Daarnaast worden er periodiek door de directie zicht op beleid sessies gehouden over organisatieontwikkeling. De provinciale organisatie heeft in de hele onderzoeksperiode een operationeel centraal administratiesysteem werkend gehad voor externe inhuur. Sinds 2017 is de wijze van administreren over externe inhuur sterk vereenvoudigd.

Toezicht door Provinciale Staten

Provinciale Staten hebben een toezichthoudende rol die inhoudt dat zij dienen te controleren of inhuur plausibel is. Provinciale Staten gaan over het "wat". Zij sturen op de doelen. Gedeputeerde Staten gaan over het "hoe". De uitvoering van de doelen. De nadere uitwerking van deze principes ligt niet nader vast, maar moet vorm krijgen in goed bestuurlijk samenspel. Het gestelde doel op het gebied van externe inhuur in relatie met doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gerealiseerd. In de onderzoeksperiode bedroeg het percentage inhuur nooit meer dan 10%.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal externe inhuur (x € miljoen)	3,7	2,8	3,0	3,6	2,6	1,6	3,3
Percentage externe inhuur (afgezet tegen totale loonsom)	7,4%	7,1%	8,5%	9,4%	7,6%	4,3%	7,9%

Beheersing en organisatorische borging

Het invoeren van het nieuwe sturingsconcept "Opgavegerichtwerken" in 2018 heeft geleid tot een scala aan nieuwe uitvoeringsregels en organisatorische borging die de bemensing van de provinciale organisatie raakt. Daarmee kunnen deze maatregelen ook van invloed zijn op externe inhuur. De maatregelen beheersen en borgen een adequate uitvoering van het afwegingskader voor externe inhuur. Uit het onderzoek blijkt dat de regels in de praktijk over het algemeen goed worden opgevolgd.

Uitvoering in de Praktijk

Het inhuren van externen verloopt via de partner voor flexibele inhuur waar de Provincie momenteel een raamcontract mee heeft (Unique). Sinds er met één partner voor flexibele inhuur gewerkt wordt, wordt er ervaren dat er een goed overzicht is van de inhuurcontracten en wie er door de organisatie wordt ingehuurd. De resultaten uit de casestudie bevestigen dit. De spelregels Abdijplein zijn in 2018 geëvalueerd. Begin 2020 zal er weer worden geëvalueerd. In de casestudie kwam naar voren dat er alleen werd ingehuurd als nadrukkelijk vast was komen te staan dat de opdracht niet intern of via een overheidsnetwerk ingevuld kon worden.

H 3. UITBESTEDINGEN DOOR DE PROVINCIALE ORGANISATIE

3.1 BELEIDSKADERS OVER UITBESTEDEN

BELEIDSVISIE EN DOELSTELLING

Deelvraag B.1: Wat was in de periode 2012 - 2018 de beleidsvisie en doelstelling van Provinciale en Gedeputeerde Staten ten aanzien van uitbestedingen?

Vanaf 2013 is er geen visie en doelstelling meer geformuleerd met betrekking tot het sturen op uitbestedingen. In 2012 maakte de Provincie Zeeland nog geen onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding. Onder noemer 'externe inhuur', waar zowel externe inhuur als uitbesteding onder viel, was de visie dat hier terughoudend mee moest worden omgegaan en gold er in 2012 als doelstelling dat er maximaal € 16 miljoen aan mocht worden besteed. In de jaren daaropvolgend hebben Provinciale Staten niet meer direct gestuurd op uitbesteding. Wel was het inkoopbeleid van Gedeputeerde Staten voor opdrachten van toepassing. Het inkoopbeleid wordt verder beschreven in paragraaf 2.4.

AFWEGINGSKADER

Deelvraag B.2: Welke afwegingskaders hebben Provinciale en/of Gedeputeerde Staten vastgesteld over zelf doen versus verschillende vormen uitbesteding?

Er is geen afwegingskader voor uitbestedingen. Het afwegingskader dat Gedeputeerde Staten in 2007 vaststelden voor externe inhuur (waar toen ook uitbesteding onder viel), is in de praktijk niet meer bekend en wordt niet toegepast. Het vigerend inkoopbeleid beschrijft geen afwegingskader voor een proces ten behoeve van een duidelijke afweging tussen zelf doen versus uitbesteden.

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat degelijke afwegingen gemaakt worden op projectleider- en managementniveau en vaak, zo niet altijd worden besproken met de verantwoordelijk gedeputeerde. Ook wordt aangegeven dat de spelregels Abdijplein soms fungeren als afwegingskader, indien er sprake is van een opdracht waarvoor intern geen menskracht aanwezig is en ervoor wordt gekozen om deze als resultaatopdracht in de markt te zetten.

ROLVERDELING TUSSEN GEDEPUTEERDE EN PROVINCIALE STATEN

Deelvraag B.3: Wat is er in het beleidskader opgenomen over de rolverdeling tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten wat betreft de sturing op uitbesteding door de Provinciale organisatie?

Het vaststellen van het aanbestedingsbeleid is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. In het aanbestedingsbeleid wordt niet expliciet nader ingegaan op kaders die door Provinciale Staten zijn gesteld wat betreft uitbesteding.

3.2 VERANTWOORDING OVER UITBESTEDINGEN

 SYSTEEM VAN VERANTWOORDING

Deelvraag B.4: Hoe verantwoorden de provinciale organisatie en Gedeputeerde Staten over uitbesteding?

Net als bij externe inhuur is de administratie tegenwoordig op een zo hoog mogelijk abstractieniveau ingericht. Uitbestedingen worden allemaal geboekt op zo min mogelijk kostensoorten. Deze wijze van administreren is vanaf medio 2016 gehanteerd. In de periode daarvoor was de administratie net als bij externe inhuur een stuk meer gedifferentieerd. Bijlage 2 geeft een overzicht van de kostensoorten die tot 2017 onder uitbestedingen werden geschaard. De aanleiding om de administratie te vereenvoudigen is hetzelfde als bij externe inhuur. Dit is nader beschreven in paragraaf 2.2. Tot en met 2016 leverde afdeling financiën de financiële gegevens op basis van financieel systeem CODA-Financials voor de verantwoording in de jaarstukken.

De begroting van de Provincie Zeeland bevat geen specifieke ramingen voor uitbestedingen. Uitbestedingen zijn onderdeel van de totale uitgaven voor de realisatie van beleidsdoelstellingen waarvan uitbesteding deel uit kunnen maken. Sinds 2017 wordt er niet meer in de jaarstukken gerapporteerd over uitbestedingen.

Uit het onderzoek blijkt dat betrokkenen ervaren dat er in de praktijk binnen de provinciale organisatie geen goed afgebakende definitie is van het begrip uitbesteden. Er is niet scherp wanneer iets een uitbesteding is of een slechts een dienst/levering/opdracht. Niet alle inkopen, diensten/leveringen/opdrachten en aanbestedingen worden geschaard onder de noemer uitbesteden, zoals in de periode 2012 t/m 2016 in de jaarstukken werd verantwoord. In 2016 was bijvoorbeeld in de begroting het totaal aan inkopen, opdrachten en aanbestedingen opgenomen: 166 miljoen euro (zie onderstaande tabel). Uit de jaarstukken 2016 blijkt dat slechts 12,3 miljoen hiervan wordt geschaard onder het begrip uitbesteding. Bijlage 2 geeft een overzicht van de kostensoorten die worden meegeteld als uitbesteding. In het onderzoek is niet precies vast komen te staan waarom kostensoorten wel of niet meetellen in de verantwoording over uitbestedingen. Duidelijk is dat onder uitbestedingen slechts opdrachten geschaard werden waarbij vooral een personele dienst werd ingehuurd, zonder sturing op het resultaat (en daardoor buiten de 10% norm vallend). En dat overige kostensoorten voor inkopen, opdrachten en aanbestedingen, die vooral materieel van aard waren, niet werden meegeteld. Bijvoorbeeld kantoorartikelen en wegen. Door het ontbreken van een goede afbakening van het begrip uitbesteding, is het in de huidige situatie niet goed mogelijk om in de financiële administratie vast te leggen wat tot de uitbestedingen hoort of tot een opdracht/levering/dienst.

	Totaal inkopen, opdrachten en aanbestedingen (Bron: begroting 2016)	Totaal uitbesteding (bron: jaarstukken 2016)
2016	€ 166.000.000,-	€ 12.300.000,-

3.3 TOEZICHT OP UITBESTEDINGEN DOOR PROVINCIALE STATEN

VERHOUDING OMVANG EXTERNE INHUUR TOT NORMSTELLING

Deelvraag B.5: Wat is in de periode 2012 – 2018 per jaar de omvang (euro) van uitbestedingen en bleef de totale omvang in de periode 2012-2018 jaarlijks daarmee binnen de door Provinciale Staten gestelde kaders?

De tabel in paragraaf 2.3 beschrijft de totale omvang van uitbestedingen door de Provinciale Staten. Aangezien er door Provinciale Staten geen kaders zijn gesteld aan uitbestedingen, kan er niet worden getoetst of de uitgaven daarbinnen zijn gebleven.

3.4 BEHEERSING VAN UITBESTEDINGEN IN DE ORGANISATIE

INTERNE UITVOERINGSREGELS EN ORGANISATORISCHE BORGING

Deelvraag B.6: Welke interne uitvoeringsregels op het gebied van uitbesteding zijn er voor uitbesteding bij de Provinciale organisatie van toepassing en hoe is dit organisatorisch geborgd?

Inkoopbeleid

Gedeputeerde Staten stelden het meest recente inkoopbeleid vast in december 2018. Het beleid formuleert de kaders, doelstellingen en uitgangspunten voor het handelen van Provincie Zeeland ten aanzien van inkopen en aanbesteden.

Doelstelling Inkoop- en aanbestedingsbeleid Provincie Zeeland 2018 (Inkoopbeleid GS Zeeland, december 2018):

“De Provincie Zeeland koopt op een professionele en zorgvuldige wijze leveringen, werken en diensten in, verleent op dezelfde wijze concessies en profileert zich naar buiten toe als een zakelijke, betrouwbare en integere partner. Goed ingerichte, uitgevoerde en transparante inkoopprocessen waarborgen dat inkoop bijdraagt aan de provinciale doelen.”

Hierbij streeft de Provincie Zeeland naar:

- Gebruik van ontwikkelingen en innovaties in de markt.
- Verduurzaming en sociaal inkopen, aandacht voor regionaal en Kleinbedrijf.
- Professioneel inrichten en uitvoeren van inkoopactiviteiten.
- Een integrale aanpak vanaf de ideefase van een project.
- Kwaliteit tegen de meest gunstige voorwaarde.
- Optimaliseren van samenwerkingsverbanden”.

Centraal gecoördineerd inkoopmodel

De provinciale organisatie kent een centraal gecoördineerd inkoopmodel. Dat betekent dat inkopen en aanbestedingen plaatsvinden onder de verantwoordelijkheid van een budgethouder, deze dient zich te houden aan het provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid. De unit Inkoop wordt ingeschakeld voor inkoopkennis en aanbestedingstechnische kennis. De unit Inkoop is verantwoordelijk voor inkoop- en aanbestedingsbeleid, centrale kaderstelling, advisering, coördinatie inkoopinfrastructuur, inkoopstrategie, inkoop- en aanbestedingsprocessen en procedures en voor de informatievoorziening en het centrale contractenbeheer. Vakinhoudelijke kennis komt van uitvoerend ambtenaren, die tevens de relatie met contractpartners onderhouden en het contractmanagement verzorgen.

Inventarisatiefase

Een belangrijk deel van het inkoopproces vindt plaats tijdens de inventarisatiefase (vaststellen van de werkelijke behoefte in de context van markt en organisatie) en de specificatiefase (eisen en wensen aan leverancier/product/dienst/werk). In deze fases worden strategische beslissingen genomen over bijvoorbeeld het benaderen van de markt, de relatie met de leverancier, de leveranciersstrategie, de manier waarop wordt aanbesteed, het bundelen van inkopen, in- of uitbesteden etc. Ook de invloed op doelmatigheid is groot bij het in kaart brengen van de inkoopbehoefte. De inventarisatiefase begint al bij de ideefase van een project. Hierin dient integraal (zowel intern als met de markt) nagedacht te worden over inkoopkansen en mogelijkheden voor het betreffende project en de organisatiedoelen (zoals duurzaamheid en innovatie). Uitgangspunt is dat al in de inventarisatiefase de unit Inkoop wordt betrokken bij het inkoopproces, zodat er strategisch over de inkoop kan worden meegedacht. Voor alle inkopen voor leveringen en diensten met een geraamde waarde van € 50.000 en hoger en voor werken van € 150.000 en hoger is een inkoopadvies verplicht. Deze geraamde waarde betreft de totale waarde voor vier afnamejaren bij elkaar opgeteld. Daarnaast is onderstaande inkoopprocedure voorgeschreven in het inkoopbeleid.

Voorgeschreven Inkoopprocedure	Werken	Leveringen en diensten
1. Raamovereenkomst gebruiken (bestellen)	Alle, indien afgesloten	Alle, indien afgesloten
2. Enkelvoudige procedure (1 offerte)	< € 150.000	< € 50.000
3. Meervoudige procedure (min. 3 en max. 5 offertes)	>= € 150.000 tot de nationale aanbestedingsdrempel (€ 3 mln.)	>= € 50.000 tot de Europese aanbestedingsdrempel
4. Nationaal openbaar aanbesteden	Nationale aanbestedingsdrempel (€ 3 mln.) tot de Europese aanbestedingsdrempel	
5. Europees aanbesteden	Vanaf de Europese aanbestedingsdrempel	Vanaf de Europese aanbestedingsdrempel

Inkoopproces

De inkoopfunctie heeft een strategische, tactische en een operationele component. De strategische component omvat alle activiteiten die de koers ten aanzien van inkoop op de lange termijn beïnvloeden en voorwaardenscheppend zijn voor de daadwerkelijke inkooptransacties. De tactische component bestaat uit de fasen: inventariseren, specificeren, selecteren en contracteren. Het aanbesteden speelt zich af tijdens het tactische deel van het inkoopproces. De operationele component heeft betrekking op de handelingen om producten feitelijk “in huis” te krijgen en bestaat uit bestellen, bewaken en de nazorg van het inkoopproces. Bij inkoopadvies op strategisch en tactisch niveau wordt gebruik gemaakt van de volgende middelen:

- Strategische inkoopplanning inclusief een overzicht van raamovereenkomsten vanuit het contractbeheersysteem;

- Strategische adviezen per afdeling en per project en ook organisatiebreed per inkoopsoort over bijvoorbeeld het benaderen van de markt, de relatie met leveranciers, de leveranciers-strategieën, het bundelen van inkoop, de risico's, de keus voor in- of uitbesteden;
- Tactische inkoop voor wat betreft leveranciersmanagement. Gegevens over aflooptermijnen en verlengingsopties van contracten.

Provinciebrede raamovereenkomsten en meerjarenovereenkomsten

Provincie Zeeland streeft naar rechtmatig, doelmatig en transparant inkopen. Eén van de instrumenten om dit doel te kunnen bereiken is het afsluiten en benutten van provinciebrede raamovereenkomsten. Het gebruik maken van afgesloten raamovereenkomsten is verplicht voor de gehele organisatie. Het hanteren van provinciebrede raamovereenkomsten heeft verschillende voordelen, zoals: het bewerkstelligen van intensievere samenwerking, betere voorwaarden en lagere interne kosten.

Digitalisering

Binnen de provinciale organisatie is het optimaliseren en digitaliseren van de eigen processen een speerpunt. Op het gebied van inkoop is elektronische inkoop (e-inkoop) en digitaal tenderen van toepassing. Deze toepassingen omvatten de volgende aspecten: het order tot betalingsproces volledig digitaal uitvoeren, digitale contractinformatie, digitaal bestelsysteem, digitaal tenderen en een inkoopdashboard. Het gebruik maken van deze systemen is verplicht voor de gehele organisatie.

Europese en nationale wet- en regelgeving

Alle inkoop en aanbestedingen van Provincie Zeeland dienen op grond van het inkoopbeleid te gebeuren volgens de basisbeginselen van de Europese wet- en regelgeving. Deze basisbeginselen zijn: transparantie, objectiviteit, proportionaliteit en non-discriminatie. De Provincie Zeeland dient bij al haar inkoop en aanbestedingen conform Europese en nationale wet- en regelgeving te handelen.

- EU-verdrag en Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- Internationaal verdrag GPA (Agreement on Government Procurement);
- Burgerlijk Wetboek;
- Algemene wet bestuursrecht;
- Wet openbaarheid van bestuur;
- Wet Bibob (Wet Bevordering Integriteitbeoordeling door het Openbaar Bestuur);
- Per 1 juli 2016 gewijzigde Aanbestedingswet 2012 en het bijbehorende Aanbestedingsbesluit;
- Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016);
- Gids Proportionaliteit.
- AVG (Algemene verordening gegevensbescherming)
- Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS)

De ontwikkelingen in de Europese en Nederlandse wet- en regelgeving moeten door de unit Inkoop worden gevolgd en de daaruit voortvloeiende nieuwe richtlijnen moeten worden toegepast.

NALEIVING VAN DE REGELS IN DE PRAKTIJK

Deelvraag B.7: Blijkt uit casestudie en overige onderzoeksinformatie dat de interne uitvoeringsregels gevolgd worden bij besluitvorming over uitbesteding in de praktijk en is de verantwoording daarover adequaat?

Uit de casestudie blijkt dat de interne uitvoeringsregels in de praktijk goed gevolgd worden. De unit inkoop werd overal betrokken bij het inkoopproces. Voor uitbestedingen wordt een dossier bijgehouden in het centrale inkoop- en factuurverwerkingssysteem E-size. Verantwoording over uitbesteding gaat een enkele keer fout zo blijkt. In de casus Delta/PZEM bleek dat de facturen van een extern adviseur (Emendo Capital) t/m 2016 geboekt werden op een kostensoort die meetelde in de berekening van het percentage externe inhuur in relatie tot de 10% norm, terwijl dit een uitbesteding betrof. Vanaf 2017 wordt er in deze casus wel op de juiste kostensoort voor uitbesteding geboekt.

De terughoudendheid die in de praktijk geldt voor externe inhuur, zoals in hoofdstuk 4 werd beschreven, komt als het gaat om uitbesteding minder duidelijk naar voren in de bestudeerde bronnen. Het onderzoek biedt op dit vlak geen eenduidig beeld. Documenten blijken op dit terrein geen sturing te geven. In de gevoerde gesprekken wordt soms aangegeven dat uitbesteden relatief makkelijk gedaan wordt, wanneer er gebrek is aan menskracht. Onafhankelijk advies en “kennis die niet in huis is” blijken in de onderzochte casussen belangrijke argumenten om werk uit te besteden. Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat er ervaren wordt dat er een cultuur is van “liever zelf doen”, die ertoe leidt dat er relatief weinig wordt uitbesteed.

Een goed voorbeeld van het laatstgenoemde aspect zijn een aantal facilitaire taken waarover in 2014 is besloten. Deze taken waren tijdens de reorganisatie in 2012 tijdelijk apart gezet. Ze telden voorlopig niet mee voor de 500 fte waaruit de organisatie moest bestaan na 1 januari 2013. In het inrichtingsplan is hier rekening mee gehouden. Er waren middelen gereserveerd om ze eventueel uit te besteden, maar dat wilde niemand uiteindelijk. Gedeputeerde Staten stelden vervolgens het beleidskader ‘Kwaliteit in eigen beheer’ vast. Op basis van dit beleid werd er besloten om voor de facilitaire taken in kwestie voor het grootste deel mensen vast in dienst te houden of te nemen. Een belangrijke overweging daarbij was de visie op goed werkgeverschap zoals al werd beschreven in paragraaf 2.1. Uitbesteding was ook niet goedkoper. Daarmee worden slechts bepaalde risico’s afgedekt. En men argumenteert dat die bij de Provincie Zeeland minder relevant zijn, omdat het vaste personeel op facilitair gebied over het algemeen juist heel goed functioneert.

Tot slot valt op dat een categorie aan werkzaamheden is die in essentie zowel op basis van externe inhuur als op basis van uitbesteding kan worden uitgevoerd. Personele inzet die wordt aangetrokken bij een organisatie met een winst oogmerk, voor bijvoorbeeld advisering of procesmanagement kan in beginsel zowel met een resultaatopdracht als met een detachering worden ingevuld. In het eerste geval is het uitbesteding en telt het niet mee in het kader van de norm, in het tweede is het externe inhuur en telt de inhuur wel mee. De manier waarop er in de uitvoering wordt omgegaan met personele vraagstukken bepaalt of de inhuur van een externe wel of niet wordt onder de normstelling valt. Overigens is er op basis van het onderzoek geen aanleiding om te veronderstellen dat er op deze manier bewust gestuurd wordt in de provinciale organisatie om het percentage inhuur kunstmatig laag te houden. Maar de mogelijkheid is er wel en het gebeurt met enige regelmaat dat externe personele inzet door middel van een resultaatopdracht wordt uitbesteed. Een voorbeeld is een projectbewaker voor het project Waterdunen die eerst resultaatopdrachten ontving voor het actualiseren van de grondexploitatie. Dit verloopt momenteel via een inhuurcontract. Een ander frequent voorbeeld zijn communicatieactiviteiten die via resultaatopdracht worden aanbesteed terwijl het daarbij gaat om de beschikbaarheid van een communicatiedeskundige. Daarvan zijn er voldoende via een inhuurcontract te krijgen, maar omdat het uitbesteden betreft, worden de kosten voor dergelijke

communicatiedeskundigen niet opgeteld bij het percentage externe inhuur dat wordt getoetst aan de norm.

3.5 RESUMÉ

Visie op de provinciale organisatie en de rol van uitbesteding daarbij

Vanaf 2013 is er geen visie en doelstelling meer geformuleerd met betrekking tot het sturen op uitbestedingen. In 2012 maakte de Provincie Zeeland nog geen onderscheid tussen externe inhuur en uitbesteding. Onder noemer 'externe inhuur', waar zowel externe inhuur als uitbesteding onder viel, was de visie dat hier terughoudend mee moest worden omgegaan en gold er in 2012 als doelstelling dat er maximaal € 16 miljoen aan mocht worden besteed. In de jaren daaropvolgend hebben Provinciale Staten niet meer direct gestuurd op uitbesteding.

Afwegingskader uitbesteden versus zelf doen

Er is geen afwegingskader in gebruik voor uitbestedingen. Het afwegingskader dat Gedeputeerde Staten in 2007 vaststelden voor externe inhuur (waar toen ook uitbesteding onder viel), is in de praktijk niet meer bekend en wordt niet toegepast. Het vigerend inkoopbeleid beschrijft geen afwegingskader voor een proces ten behoeve van een duidelijke afweging tussen zelf doen versus uitbesteden. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat degelijke afwegingen gemaakt worden op projectleider- en managementniveau en vaak, zo niet altijd worden besproken met de verantwoordelijk gedeputeerde. Ook wordt aangegeven dat de spelregels Abdijplein soms fungeren als afwegingskader, indien er sprake is van een opdracht waarvoor intern geen menskracht aanwezig is en ervoor wordt gekozen om deze als resultaatopdracht in de markt te zetten.

Verantwoording over uitbesteden

De begroting van de Provincie Zeeland bevat geen specifieke ramingen voor uitbestedingen. Uitbestedingen zijn onderdeel van de totale uitgaven voor de realisatie van beleidsdoelstellingen waarvan uitbesteding deel uit kunnen maken. Sinds 2017 wordt er niet meer in de jaarstukken gerapporteerd over uitbestedingen. Net als bij externe inhuur is de administratie tegenwoordig op een zo hoog mogelijk abstractieniveau ingericht.

Toezicht door Provinciale Staten op uitbesteding

Aangezien er door Provinciale Staten geen kaders zijn gesteld voor uitbesteding, kan er niet worden getoetst of de uitgaven daarbinnen zijn gebleven.

Interne uitvoeringsregels en organisatorische borging

Gedeputeerde Staten stelden het meest recente inkoopbeleid vast in december 2018. Het beleid formuleert de kaders, doelstellingen en uitgangspunten voor het handelen van Provincie Zeeland ten aanzien van inkopen en aanbesteden. De provincie heeft een centraal gecoördineerd inkoopmodel. Voor alle inkopen voor leveringen en diensten met een geraamde waarde van € 50.000 en hoger en voor werken van € 150.000 en hoger zijn budgethouders verplicht om een inkoopadvies van de unit inkoop in te winnen. Er is sprake van beheersing op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Speerpunten zijn strategische inkoopplanning en advisering, leveranciersmanagement, de inzet op provinciebrede raam- en meerjarenovereenkomsten, digitalisering en het voldoen aan Europese en nationale regelgeving.

Uitvoering in de praktijk

Uit de casestudie blijkt dat de interne uitvoeringsregels in de praktijk goed gevolgd worden. De unit inkoop werd overal betrokken bij het inkoopproces. Voor uitbestedingen wordt een dossier bijgehouden in het centrale administratiesysteem E-size. Verantwoording over uitbesteding gaat een enkele keer fout zo blijkt.

De terughoudendheid die in de praktijk geldt voor externe inhuur, zoals in hoofdstuk 4 werd beschreven, komt als het gaat om uitbesteding minder duidelijk naar voren in de bestudeerde bronnen. Het onderzoek biedt op dit vlak geen eenduidig beeld. Onafhankelijk advies en “kennis die niet in huis is” blijken in de onderzochte casussen belangrijke argumenten om werk uit te besteden.

Tot slot valt op dat het voor een grote groep uitbestedingen duidelijk is dat het altijd om uitbestedingen gaat en nooit om externe inhuur. Bijvoorbeeld de aanbesteding van werken of catering die niet door vast personeel wordt verricht. Maar als het zuiver om menskracht voor een dienst gaat, blijkt er enige “speelruimte” aan het begin van een traject. In dit soort gevallen bepaalt de keuze in de praktijk om voor een resultaatopdracht of detachering of de inhuur van menskracht wel of niet meetelt in de berekening van de 10% norm die Provinciale Staten hebben vastgesteld voor externe inhuur. Wat in de praktijk ook een rol speelt is de ruime definitie van uitbestedingen. Binnen de definitie die de Rekenkamer hanteert (paragraaf 1.4), welke is overgenomen uit documentatie van de provinciale organisatie en in 2012 is bekrachtigd door Gedeputeerde Staten, vallen alle opdrachten die worden verstrekt aan organisaties met een winstoogmerk binnen de definitie van uitbesteding. In de praktijk blijkt er een categorie te zijn waarvoor het lastig is te bepalen of er zuiver sprake is van inkoop of dat er ook uitbesteding mee samen gaat. In deze categorie wordt er naast een inkoop ook een dienst afgenomen die samengaat met het product.

H 4. NETWERKSTURING IN RELATIE TOT EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDING

4.1 EFFECT VAN NETWERKSTURING

Deelvraag C.1: 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 netwerksturingverbanden?

“De provincies en de provinciemedewerkers in Nederland werken in een snel veranderende maatschappelijke omgeving die zich ontwikkelt naar een netwerk- en participatiesamenleving. Regionale kracht vereist slagvaardige en soms wisselende allianties met gemeenten, samenwerkingsverbanden, private partijen, kennisinstellingen, financiers en burgers. Daarbij vervullen de provincies verschillende rollen, altijd vanuit de provinciale opgaven” (Bron: Preambule CAO Provincies 2017-2018).

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de provinciale organisatie volop in de fase zit waarin verkend wordt wat netwerksturing in de praktijk betekent voor de Provinciale rolinvulling. Netwerksturing was ook de aanleiding voor het nieuwe sturingsconcept “Opgavegericht werken” (paragraaf 2.1).

Een belangrijke component bij netwerksturing blijkt zeggenschap en (financiële) verantwoordelijkheid te zijn: wie is waarop aanspreekbaar? Het is belangrijk in de praktijk dat de trekker van een opgave onafhankelijk is van de belanghebbende organisaties, zo blijkt uit interviews. Externe inhuur of uitbesteding kan dan een oplossing zijn.

Bij de casus netwerksturing energietransitie blijkt sprake te zijn van een procesmanager. Gedeputeerde Staten werken samen met andere Zeeuwse overheden in een netwerkalliantie aan de Zeeuwse regionale energiestrategie. Hiervoor huren zij samen een onafhankelijk procesadviseur in. De gemeente Goes is voor alle partners in het netwerk van overheden de administratieve penvoerder. Alle partijen geven de gemeente Goes een bijdrage het tijdelijk personeel samen mogelijk maken. Aangezien er geen regie gevoerd wordt door de Provincie Zeeland, het gaat hier om een procesmanager ter begeleiding van het proces in het netwerk, is hier geen sprake van externe inhuur binnen de definitie van de 10% norm.

Een belangrijke rol van de Provincie bij het werken in netwerken is het leveren van specifieke gebiedskennis. Aangegeven in interviews wordt dat de identiteit waarmee dat gebeurt een belangrijk aandachtspunt is. Het personeel dat bij de Provincie werkt wordt gevoed met het idee dat zij niet exclusief van de Provincie zijn. Organisatiebelangen mogen niet centraal staan bij samenwerking in een netwerk. Het gaat om de toegevoegde waarde die de organisaties samen kunnen bereiken voor het gebied Zeeland. Een metafoer die hierbij toepast wordt is dat de Abdij niet langer het provinciehuis wordt genoemd, maar het huis van de Provincie. Het feit dat mensen een vaste aanstelling hebben bij de Provincie versterkt volgens betrokkenen de identiteit die passend is voor netwerksturing. De garantie van een vaste aanstelling zorgt ervoor dat mensen veilig met deze nieuwe identiteit kunnen experimenteren in de praktijk; ze hoeven niet bang te zijn om hun salaris te verliezen.

De competenties die passen bij het opgavegericht/wendbaar werken zijn wezenlijk anders dan de competenties die nodig zijn bij traditionele sturing. Het opgavegericht werken leidt ertoe dat er mensen met andere competenties nodig zijn. De verbindende kwaliteiten worden belangrijker. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat deze kwaliteiten in huis worden gehaald of intern worden verbreed, anders moeten zij extern worden ingehuurd.

De partners in het netwerk brengen allerlei kwaliteiten binnen. De reflex is dat de Provincie de regisserende partij wordt, in plaats van een gelijkwaardige partner te blijven. Daarom is het belangrijk blijkt uit interviews dat de Provincie zich bij elke opgave nadrukkelijk de vraag stelt wat de rol van de

Provincie is? Soms is dat toch een regisserende rol, maar het kan ook bijvoorbeeld gaan om het inbrengen van kennis. Wat er nodig is, is geheel contextafhankelijk.

In de afgelopen twee jaar is de organisatie sterk in beweging geweest, zo wordt in interviews aangegeven. In relatie tot voorgaande jaren zijn er relatief veel nieuwe mensen aangenomen en mensen van functie/rol gewisseld. Dat leidde er soms toe dat inhoudelijk zeer ervaren mensen hun dossier binnen de wettelijke taken loslieten en gingen werken binnen een opgave. Het blijkt volgens betrokkenen belangrijk om het provinciebestuur goed mee te nemen bij dergelijke ontwikkelingen. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat de vacatures die ontstaan adequaat worden ingevuld. Er is een hybride organisatiemodel ingevoerd in 2018, dat onderscheid maakt tussen dynamische processen en structurele taken (zie paragraaf 2.4). Dat ondersteunt hierbij. Door dit model is er geen competitie tussen de opgaven en de wettelijke taken wat betreft de verdeling van personele capaciteit.

4.2 RESUMÉ

Netwerksturing was de aanleiding voor het nieuwe sturingsconcept 'Opgavegericht werken' dat in 2018 door GS is vastgesteld. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de provinciale organisatie volop in de fase zit waarin verkend wordt wat netwerksturing in de praktijk betekent voor de Provinciale rolinvulling door de medewerkers. De garantie van een vaste aanstelling draagt eraan bij dat mensen veilig met een nieuwe identiteit kunnen experimenteren in de praktijk; ze hoeven niet bang te zijn om hun salaris te verliezen. Het feit dat mensen een vaste aanstelling hebben bij de Provincie versterkt volgens betrokkenen de identiteit die passend is voor netwerksturing. Organisatiebelangen mogen niet centraal staan bij samenwerking in een netwerk. Het gaat om de toegevoegde waarde die de organisaties samen kunnen bereiken voor het gebied Zeeland.

Een belangrijke component bij netwerksturing blijkt zeggenschap en (financiële) verantwoordelijkheid te zijn: wie is waarop aanspreekbaar? In interviews wordt aangegeven dat het belangrijk is in de praktijk dat de trekker van een opgave onafhankelijk is van de belanghebbende organisaties. Externe inhuur of uitbesteding kan dan een oplossing zijn. Als er sprake is van externe inhuur voor een collectief, waarvoor een andere organisatie opdrachtgever is, dan zal deze externe inhuur niet meer worden meegerekend in het percentage in relatie tot de 10% norm.

De competenties die passen bij netwerksturing zijn wezenlijk anders dan de competenties die nodig zijn bij traditionele sturing. De verbindende kwaliteiten worden belangrijker. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat die kwaliteiten in huis worden gehaald of intern worden verbreed, anders moeten deze worden ingehuurd.

De externe inhuur van een procesadviseur in de casus netwerksturing energietransitie valt buiten de norm van maximaal 10% externe inhuur die Provinciale Staten hanteren voor de provinciale organisatie. Er is geen regie door de Provincie Zeeland, maar door het netwerk van actoren, waarmee de inhuur buiten de definitie van externe inhuur valt die meetelt voor de 10%.

H 5. AAN DE PROVINCIE ZEELAND VERBONDEN PARTIJEN

Dit hoofdstuk beantwoordt deelvraag 19 t/m 21. Ten eerste beschrijft paragraaf 5.1 de verschillende juridische verschijningsvormen van verbonden partijen. Vervolgens is in paragraaf 5.2 en 5.3 beschreven op welke wijze Provinciale en Gedeputeerde Staten sturing kunnen geven aan externe inhuur en uitbesteden bij respectievelijk privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen.²⁰

5.1 JURIDISCHE VERSCHIJNINGSVORMEN VAN VERBONDEN PARTIJEN

Deelvraag D.1: Welke juridische verschijningsvormen van aan de Provincie verbonden partijen zijn er?

Er zijn meerdere juridische verschijningsvormen van aan de Provincie verbonden partijen. Het betreft privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen. Hieronder zijn in het kort de verschillen beschreven.

Privaatrechtelijke verbonden partijen.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om stichtingen en vennootschappen. Een stichting heeft een bestuur voor de dagelijkse leiding en kent een ideëel of sociaal doel, waarbij alleen aan dat doel kan worden uitgekeerd. Stichtingen kennen geen controlerend mechanisme, tenzij dat in de statuten is geregeld. Een vennootschap (NV of BV) heeft een raad van bestuur en, afhankelijk van wat daarover in de statuten is bepaald of van de omvang van de vennootschap, een raad van commissarissen. De raad van bestuur wordt gecontroleerd door de vergadering van aandeelhouders. Provincies maken vaak gebruik van vennootschappen bij nutsvoorzieningen, havenactiviteiten, cultuur en economie. Onderstaande tabel geeft een actueel overzicht van de aan de Provincie Zeeland verbonden partijen.

Privaatrechtelijke verbonden partijen (Provincie Zeeland, mei 2019)	Publiekrechtelijke verbonden partijen (Provincie Zeeland, mei 2019)
<ul style="list-style-type: none"> - PZEM N.V. (voorheen DELTA N.V.) - North Sea Port SE (voorheen N.V. Zeeland Seaports) - N.V. Economische Impuls Zeeland - Tractaatweg B.V. - Westerschelde ferry B.V. - Investeringsfonds Zeeland (IFZ) - Gemeentelijke vervoerscentrale Zeeland B.V. - N.V. Westerscheldetunnel - Europese Gemeenschap voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Linieland van Waas en Hulst - Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO) 	<ul style="list-style-type: none"> - RUD Zeeland

²⁰ Voor de inhoud van dit hoofdstuk is advies ingewonnen bij prof. dr. S. van Thiel en dr. J.A.M. de Kruijf van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen gaat het vaak om primaire overheidstaken met een uitvoerend karakter. Zij vormen een verlengd lokaal bestuur. De provincie Zeeland is momenteel verbonden aan één publiekrechtelijke partij: de RUD Zeeland.

De gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is de 'zwaarste' en meest voorkomende vorm: deze regeling heeft – als enige – rechtspersoonlijkheid en een algemeen bestuur (vertegenwoordigers van de deelnemende provincies en gemeenten), dat het dagelijks bestuur controleert. De Provincie kan aan dit openbaar lichaam in principe alle taken en bevoegdheden overdragen. In een gemeenschappelijke regeling kunnen gemeenten en provincies veel bestuurlijke en beleidsmatige invloed aanwenden met de mogelijkheid van sturing aan de voorkant. Daarnaast is het een goede vorm om op voet van evenredigheid en gelijkwaardigheid samen te werken met publieke partijen voor een publiek belang. Het risicoprofiel van een gemeenschappelijke regeling is hoog vanwege de financiële aansprakelijkheid. De participerende overheden zijn volledig financieel aansprakelijk. Bovendien is de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten een verplichte uitgave.

5.2 STURING OP EXTERNE INHUUR/UITBESTEDING BIJ PRIVAATRECHTELIJKE VERBONDEN PARTIJEN

Deelvraag D.2: Op welke wijze kunnen Provinciale en Gedeputeerde Staten bij privaatrechtelijke verbonden partijen sturen op externe inhuur en uitbesteden?

EXTERNE INHUUR

Provinciale Staten hebben bij privaatrechtelijke verbonden partijen een toezichthoudende rol in de tweede lijn. In de tweede lijn wil hier zeggen dat de positie van Provinciale Staten beperkt is tot het controleren van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten oefenen aandeelhoudersrechten/bevoegdheden uit en bewaken de opdrachtgever-/ opdrachtnemerrelatie met een verbonden partij indien aanwezig.²¹ Hierbij is het belangrijk om het onderscheid te benadrukken met de toezichthoudende rol op verbonden partijen die primair gelegen is bij de Raad van Commissarissen, indien aanwezig.

Afgezien van een aantal belangrijke kanttekeningen, die hieronder nader zijn toegelicht, blijkt op basis van ingewonnen kennis bij de Radboud Universiteit dat er via actief aandeelhouderschap beïnvloedingsmogelijkheden zijn voor Gedeputeerde Staten wat betreft externe inhuur bij verbonden partijen. Bij actief aandeelhouderschap staan publiek belang en het beheer van maatschappelijk vermogen centraal (bron: Algemene Rekenkamer, 2015). Sinds 2007 zet de Rijksoverheid in op het actief beheren van staatsdeelnemingen. Door sinds 2007 in de nota deelnemingenbeleid te expliciteren wil het Rijk de borging van publieke belangen nadrukkelijker dan voorheen bewaken.

²¹ Niet met alle privaatrechtelijke verbonden partijen is er sprake van een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie. Alleen voor de Tractaatweg BV en de Westerschelde ferry BV is dat momenteel het geval. Standaard is er geen opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie

Het is een politieke keuze om terughoudend omgaan met externe inhuur te beschouwen als publiek belang, maar die mogelijkheid hebben Provinciale Staten wel. Hieruit volgt dat ook Provinciale Staten erop zouden kunnen sturen dat Gedeputeerde Staten de mogelijkheid tot actief aandeelhouderschap aanwend. Provinciale Staten kunnen, als zij dat belangrijk vinden, Gedeputeerde Staten opdragen om een kader op te stellen voor de sturing op externe inhuur en dat vervolgens als onderwerp te agenderen in de aandeelhoudersvergadering om 'af te dwingen dat er een voorstel wordt ingebracht'. Daarbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat Gedeputeerde Staten nergens meerderheidsaandeelhouder zijn en dus andere aandeelhouders zal moeten betrekken bij het vinden van een meerderheid van stemmen voor het ingebrachte onderwerp.

In het kader van actief aandeelhouderschap kunnen aandeelhouders vanuit het oogpunt van maatschappelijke verantwoordelijkheid zogeheten Corporate Social Responsibility beleid voeren (CSR). CSR op grond van actief aandeelhouderschap gaat veel verder dan hetgeen de positie van een aandeelhouder normaliter inhoudt. 'Normaal', zoals gangbaar is bij de Provincie Zeeland, heeft elk orgaan zwart-wit gesteld haar eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarin de andere organen zich niet mogen mengen. De aandeelhouders horen in de algemene vergadering de grote (abstracte) lijnen uit te zetten, zo nodig in een aandeelhoudersstrategie. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het bestuur en de Raad van Bestuur is belast met het daadwerkelijk besturen van de verbonden partij. In het geval van actief aandeelhouderschap bemoeien aandeelhouders zich wel meer met de positie van andere organen. In het geval van de overheid wordt actief aandeelhouderschap ingezet als er meerdere publieke belangen tegelijkertijd bediend moeten worden, waarbij er soms keuzes gemaakt worden die niet per se in het belang van een publieke onderneming zijn en het publieke doel dat daarmee primair is gediend.

In het geval van externe inhuur zou actief aandeelhouderschap bijvoorbeeld kunnen gaan om beleid dat erop stuit dat organisaties maar beperkt personeel inhuren, omdat een zo groot mogelijk aandeel vast personeel bijdraagt aan de economie van de Provincie en/of de rechtszekerheid van het personeel. Ook kunnen Gedeputeerde Staten indien van toepassing via het opdrachtgeverschap bij verbonden partijen met een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie met de directie en/of Raad van Commissarissen afspreken om op het gebied van CSR-beleid een afwegingskader voor externe inhuur te ontwikkelen.

Los van de wijze waarop en of er formeel wordt gestuurd op verbonden partijen, geldt in alle gevallen dat de effectiviteit van de sturing vooral afhangt van de intensiteit waarmee het gesprek wordt aangegaan met de verbonden partij: de mate van actief aandeelhouderschap. Voor CSR blijkt uit de praktijk dat dit niet hard is af te dwingen, maar tegelijkertijd geldt voor een onderneming die zich niet inspant om zich te conformeren aan de kaders van de aandeelhouders, dat er wel een conflict dreigt met de aandeelhouder. Dat geeft een belangrijke prikkel voor een onderneming om zich in te spannen de CSR-doelen te bereiken.

In de huidige situatie (geen sturing met een CSR-kader op basis van actief aandeelhouderschap) hoeft een privaatrechtelijke verbonden partij zich niet te verantwoorden over aspecten die samenhangen met externe inhuur. De kern van de rol van Gedeputeerde Staten als aandeelhouder is daarbij het uitoefenen van haar aandeelhoudersrechten om het vastgestelde publieke belang dat met het aandeelhouderschap wordt beoogd te bewaken. Belangrijke instrumenten hierbij zijn het toezien op de continuïteit van de organisatie van verbonden partijen en het goedkeuren van de jaarrekening. In

juridische zin is de rechtspersoon Provincie aandeelhouder van een aan de Provincie verbonden partij, vertegenwoordigt door een lid van Gedeputeerde Staten die optreedt als aandeelhoudersvertegenwoordiger. Het uitoefenen van aandeelhoudersrechten/bevoegdheden is een privaatrechtelijke rechtshandeling. Deze bevoegdheid is in de Wet toebedeeld aan Gedeputeerde Staten.

In het Burgerlijk Wetboek zijn de eisen gesteld waaraan de jaarrekening moet voldoen. De Wet schrijft niet zondermeer voor dat er een kostensoort externe inhuur/uitbesteding moet worden opgevoerd of in beeld moet worden gebracht. Hiervan is alleen sprake als een dergelijke kostensoort ontzettend belangrijk is voor een verbonden partij, omdat zij bijvoorbeeld heel veel externen inhuren. Dan zou het ook terug moeten komen in de jaarrekening. Een ander belangrijk aspect met betrekking tot de jaarrekening is hoe een privaatrechtelijke verbonden partij wordt bekostigd. De manier van bekostiging is van invloed op de mate waarin een publieke aandeelhouder kan sturen. Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat Gedeputeerde Staten aanvullende eisen kunnen stellen aan de verantwoordingsinformatie, die verder kunnen gaan dan in het Burgerlijk Wetboek is geregeld, als een verbonden partij een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie heeft met Gedeputeerde Staten en hiervoor publieke middelen ontvangt als baten van de instelling. Echter, wanneer het een verbonden partij betreft die bekostigd wordt door tariefstelling aan burgers, bijvoorbeeld zoals bij een energiemaatschappij het geval is, dan geldt deze mogelijkheid tot het stellen van aanvullende eisen niet. Bij dergelijke verbonden partijen is de jaarrekening gelijk aan de jaarrekening van ieder andere commerciële partij, hetgeen het minder makkelijk maakt voor een aandeelhouder om sturing uit te oefenen op het gevoerde beleid.

Er zijn op basis van dit onderzoek een aantal kanttekening te plaatsen bij de beïnvloedingsmogelijkheden als aandeelhouder op externe inhuur/uitbesteding bij privaatrechtelijke aan de Provincie verbonden partijen in de vorm van beleid op het gebied van Corporate Social Responsibility. Ten eerste is het van belang dat er goed wordt meegewogen in de besluitvorming welk effect deze beïnvloeding zal hebben in de desbetreffende sector waarbinnen de verbonden partij opereert. Hoe continu bijvoorbeeld is die dienstverlening van de verbonden partij? Als de dienstverlening beperkt continu is heeft dat implicaties voor het vast aanstellen van personeel. Ten tweede moet ten alle tijden de grens bewaakt worden tussen het ondernemerschap van de directie en de sturing door aandeelhouders, zoals Gedeputeerde Staten. Een aan de Provincie verbonden partij is altijd met een reden bewust buiten de primaire organisatie geplaatst. Met actief aandeelhouderschap hangt een risico samen. Als er te veel bemoeienis is met de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden van een verbonden partij, kan er een claim volgen als er zaken als gevolg hiervan mislopen. Ten derde geldt dat er weliswaar in beginsel de mogelijkheid externe inhuur te beïnvloeden, maar deze invloed kan alleen effectief zijn als dat goed wordt georganiseerd. Dit betekent dat er een duidelijk kader moet zijn gesteld door de Provincie waarin beschreven is welke strategische doelen zij hiermee wil bereiken op de lange termijn. Tevens houdt een goede organisatie in dat er aan de voorkant een adequaat terugkoppelingsmechanisme wordt afgesproken, zodat de verantwoording aan GS door de verbonden partij en de verantwoording van GS aan PS goed zijn geborgd.

UITBESTEDEN

Inperken van uitbesteden is wezenlijk iets anders dan invloed uitoefenen op het personeelsbeleid van een verbonden partij zoals bij externe inhuur het geval is. Het is zeer de vraag of een aandeelhouder invloed moet uitoefenen op uitbestedingen bij verbonden partijen. Organisaties worden dan erg klem gezet wegens het ingrijpen in de bedrijfseconomische afwegingen. Wat wel kan, is dat via CSR-beleid verbonden partijen worden aangezet om te toetsen of contractpartners passen binnen het CSR-beleid. Daarbij dient de verbonden partij zelf een reeks toetsingscriteria rondom de selectie van uitbestedingspartners te formuleren die het doel van de aandeelhouder dienen.

5.3 STURING OP EXTERNE INHUUR/UITBESTEDING BIJ PUBLIEKRECHTELIJKE VERBONDEN PARTIJEN

Deelvraag D.3: Op welke wijze kunnen Provinciale en Gedeputeerde Staten bij publiekrechtelijke verbonden partijen sturen op externe inhuur en uitbesteden?

Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen Provinciale Staten meer invloed uitoefenen dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is. Een lid van Gedeputeerde Staten maakt deel uit van het dagelijks en/of het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. En omdat gemeenschappelijke regelingen opereren in de context van het Besluit begroten en verantwoorden Provincies en Gemeenten, wordt er standaard al veel uitgebreider door hen gerapporteerd dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de jaarstukken van de RUD Zeeland, waarin in 2016 wordt gerapporteerd dat personeelstekorten tijdelijk worden opgelost met externe inhuur. Bij een gemeenschappelijke regelingen kunnen Provinciale Staten ook een zienswijze indienen op begroting en jaarstukken. Zij zouden binnen deze bevoegdheid kunnen formuleren dat zij willen dat bepaalde kostensoorten transparant worden gemaakt of dat er net als bij de Provinciale organisatie gewerkt wordt met een comply or explain norm van bijvoorbeeld 10% externe inhuur. Hier dient dan wel een politieke visie aan ten grondslag te liggen. Geconstateerd in het onderzoek is dat Gedeputeerde noch Provinciale Staten een dergelijke visie hebben vastgesteld.

5.4 RESUMÉ

In de verleden zijn er geen kaders gesteld door Provinciale Staten op het gebied van externe inhuur en uitbesteding door aan de Provincie verbonden partijen. Beleid op dit terrein is noch door Gedeputeerde als door Provinciale Staten in het verleden in overweging genomen, zowel in het geval van privaatrechtelijk, danwel publiekrechtelijke verbonden partijen. Sturing op externe inhuur maakt geen deel uit van aandeelhoudersstrategieën, deelnemingenbeleid of statuten van verbonden partijen. Deze bevinding maakt dat de rekenkamer terughoudend is geweest in het onderzoek naar verbonden partijen. Het wel of niet voeren van beleid op dit terrein is in hoge mate de uitkomst van een politiek proces en valt daarmee buiten het domein van de rekenkamer.

Privaatrechtelijke verbonden partijen

Inperken van uitbesteden is wezenlijk iets anders dan invloed uitoefenen op het personeelsbeleid van een verbonden partij zoals bij externe inhuur het geval is. Het is zeer de vraag of een aandeelhouder

invloed moet uitoefenen op uitbestedingen bij verbonden partijen. Organisaties worden dan erg klem gezet wegens het ingrijpen in de bedrijfseconomische afwegingen. Wat wel kan, is dat via CSR-beleid verbonden partijen worden aangezet om te toetsen of contractpartners passen binnen het CSR-beleid. Daarbij dient de verbonden partij zelf een reeks toetsingscriteria rondom de selectie van uitbestedingspartners te formuleren die het doel van de aandeelhouder dienen.

Richting de toekomst kunnen Provinciale Staten in beginsel, als zij dat belangrijk vinden sturen op externe inhuur bij privaatrechtelijke verbonden partijen. Provinciale Staten kunnen, als zij dat belangrijk vinden, Gedeputeerde Staten opdragen om een kader op te stellen voor het beïnvloeden van externe inhuur en dat vervolgens (eventueel samen met andere aandeelhouders) als onderwerp te agenderen in de aandeelhoudersvergadering om daar 'af te dwingen' dat er een voorstel wordt ingebracht. Ook kunnen Gedeputeerde Staten via opdrachtgeverschap bij verbonden partijen (indien aanwezig) met een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie de directie en/of Raad van Commissarissen opdragen om op het gebied van beleid te formuleren of een afwegingskader voor externe inhuur te ontwikkelen.²² Het is belangrijk om het onderscheid te benadrukken met de toezichhoudende rol op verbonden partijen die primair gelegen is bij de Raad van Commissarissen, indien aanwezig.

In het kader van actief aandeelhouderschap kunnen aandeelhouders vanuit het oogpunt van maatschappelijke verantwoordelijkheid zogeheten Corporate Social Responsibility beleid voeren (CSR). CSR op grond van actief aandeelhouderschap gaat veel verder dan hetgeen de positie van een aandeelhouder normaliter inhoudt. 'Normaal', zoals gangbaar is bij de Provincie Zeeland, heeft elk orgaan zwart-wit gesteld haar eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden waarin de andere organen zich niet mogen mengen. De aandeelhouders horen in de algemene vergadering de grote (abstracte) lijnen uit te zetten, zo nodig in een aandeelhoudersstrategie. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het bestuur en de Raad van Bestuur is belast met het daadwerkelijk besturen van de verbonden partij. In het geval van actief aandeelhouderschap bemoeien aandeelhouders zich wel meer met de positie van andere organen. In het geval van de overheid wordt actief aandeelhouderschap ingezet als er meerdere publieke belangen tegelijkertijd bediend moeten worden, waarbij er soms keuzes gemaakt worden die niet per se in het belang van een publieke onderneming zijn en het publieke doel dat daarmee primair is gediend.

Er zijn een aantal kanttekening te plaatsen bij het sturen als aandeelhouder op externe inhuur/uitbesteding bij privaatrechtelijke aan de Provincie verbonden partijen in de vorm van beleid op het gebied van Corporate Social Responsibility op basis van actief aandeelhouderschap. Deze kanttekeningen zijn nader beschreven in paragraaf 5.2.

Publiekrechtelijke verbonden partijen

Bij gemeenschappelijke regelingen kan de Provincie meer invloed uitoefenen dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is. Een lid van Gedeputeerde Staten maakt deel uit van het dagelijks en het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Omdat gemeenschappelijke regelingen opereren in de context van het Besluit Begroten en Verantwoording, wordt er standaard al veel

²² Niet met alle privaatrechtelijke verbonden partijen is er sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Alleen voor de Tractaatweg BV en de Westerscheldeferry BV is dat momenteel het geval.

uitgebreider door hen gerapporteerd dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is. Bij een gemeenschappelijke regelingen kunnen Provinciale Staten ook een zienswijze indienen op begroting en jaarstukken. Zij zouden binnen deze bevoegdheid kunnen formuleren dat zij willen dat bepaalde kostensoorten transparant worden gemaakt of dat er net als bij de Provinciale organisatie gewerkt wordt met een comply or explain norm van bijvoorbeeld 10% externe inhuur. Hier dient dan wel een politieke visie aan ten grondslag te liggen. Geconstateerd in het onderzoek is dat Gedeputeerde noch Provinciale Staten een dergelijke visie hebben vastgesteld.

H 6. GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

College GS

- Carla Schönknecht, gedeputeerde t/m juni 2019.

Ambtenaren provinciale organisatie

- Ab Smit, secretaris-algemeen directeur
- Luuk Prevaes, directeur Programma's en Projecten
- Jan Hooijer, directeur Personeel, Omgeving en Juridische zaken
- Thijs van Opdurp, organisatieadviseur kwaliteitszorg
- Andre Clement, Financieel adviseur Ontwikkelingen
- Ronald Verdurmen, beleidsmedewerker Deelnemingen, adviseur GS
- Ronny de Troije, financieel beleidsadviseur, adviseur GS
- Frans van Langevelde, senior-beleidsmedewerker OV voorzitter van OR
- Vincent Klap, senior-beleidsmedewerker waterkwaliteit – lid OR
- Ronald Mijnsbergen, financieel adviseur
- Marin de Zwarte, unithoofd planning en control en administratie
- Martin Scherpenisse, senior strategisch inkoopadviseur
- Lilian Baken, consulent P&O
- Wilco Boogaard, senior jurist
- Jan Maljaars, senior ontwikkelmanager
- Sjors Kiemeneij, voormalig senior adviseur control / risicomanagement grote projecten
- Mathieu van Woerkom (telefonisch), opgavemanager energietransitie
- Sjaak Portegies (telefonisch), Senior beleidsadviseur Informatie en Automatisering

Radboud Universiteit - faculteit der managementwetenschappen

- Prof. dr. S. van Tiel, hoogleraar bestuurskunde
- Dr. J.A.M. De Kruif, universitair docent bestuurskunde

H 7. GERAADPLEEGDE LITERATUUR EN DOCUMENTEN

- Mei 2004, Statenvoorstel onderzoek Partner en Propper. De opbrengst van externe advisering
- Juni 2007, Onderzoek GS Van buiten naar binnen, afwegingskader inhuur derden
- Juni 2009, Brief GS aan PS Voortgang aanbevelingen Externe Inhuur
- December 2009, Brief GS Kerntaakdiscussie bezuinigingstaakstelling
- Juni 2009, Brief BZK, Externe Inhuur
- Juni 2010, Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009
- September 2011, Provinciale organisatie: Definities en indelingen van nieuwe opzet externe inhuur
- Januari 2012, Houtskoolschets en implementatieplan
- Februari 2012, GS besluit rapportage externe inhuur
- Maart 2012, Brief GS aan PS overzicht externe inhuur
- Mei 2012, Algemene Rekenkamer: rapport Personeelsbehoefte rijksoverheid
- Mei 2012, Thesis Uitgaven voor externe inhuur beheersen
- Juni 2012, Artikel 44-vragen PVV Inhuur Derden
- Juni 2012, Artikel 44-vragen externe inhuur
- Augustus 2012, Brief aan budgethouders besluit GS externe inhuur
- September 2012, Rijksbegrotingsvoorschriften Externe Inhuur
- November 2012, Motie PVV
- November 2012, Notulen PS
- November 2012, Motie PVV externe inhuur
- November 2012, Rapportage GS externe inhuur derde kwartaal 2012
- December 2012, Informatie reorganisatie 2012 en formatie 500 fte
- 2012, Programma VTH+S Schoon en Veilig Zeeland
- Januari 2013, Evaluatie reorganisatie
- April 2013, Sheets presentatie Externe Inhuur, zicht op beleidsessie
- April 2013, GS besluit wijzigen procedure externe inhuur
- Augustus 2014, Beslisnota GS inhuur Emendo Capital inzake Delta project GAMMA
- Oktober 2014, Rekenkamer Zeeland: onderzoek Deelnemingen rapport van bevindingen
- Mei 2015, Brief GS over mogelijke overschrijding 10% norm in verband met Sloeweg
- Oktober 2015, Deloitte Rapport van feitelijke bevindingen COS 4400 onderzoek
- December 2015, Kwaliteit in beheer
- December 2015, Doorontwikkeling provinciale organisatie 2015-2019
- December 2015, Brief PS Voortgang verbetertraject en organisatieontwikkeling
- Juni 2016, Strategische P&O-kadernota en uitvoeringsprogramma 2016
- Juni 2016, Regioplan 2016 Studie flexibele arbeidsrelatie
- Juni 2016, Brief IPO Definities externe inhuur
- 2016, Nota Verbonden Partijen 2016 Provincie Zeeland
- Oktober 2017, Ontwikkelagenda nota
- 2017, Ontwikkelagenda Provincie Zeeland
- November 2017, Presentatie Organisatieontwikkeling
- Mei 2018, Voorjaarsnota 2018 en meerjarenperspectief 2019-2022
- Juni 2018, Provincie Zeeland Sociaal jaarverslag 2017
- Oktober 2018, Sturingsconcept opgavegericht werken

- Augustus 2018, Brief GS aan PS externe inhuur
- Januari 2019, Spelregels Abdijplein, kader voor werken met opdrachten
- Jaarstukken 2007 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2008 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2009 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2010 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2011 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2012 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2013 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2014 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2015 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2016 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2017 Provincie Zeeland
- Jaarstukken 2018 Provincie Zeeland
- Begroting 2013 Provincie Zeeland
- Begroting 2014 Provincie Zeeland
- Begroting 2015 Provincie Zeeland
- Begroting 2016 Provincie Zeeland
- Begroting 2017 Provincie Zeeland
- Begroting 2018 Provincie Zeeland
- Begroting 2019 Provincie Zeeland

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: TOELICHTING OP BEGRIPPEN EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDEN²³

1. TOELICHTING EXTENE INHUUR

De volgende activiteiten/werkzaamheden zijn geen externe inhuur:

- Als activiteiten/werkzaamheden voldoen aan bovenstaande definitie van uitbesteding. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op:
 - facilitaire dienstverlening,
 - ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken,
 - onderhoud en beheer van ICT
 - beleidsonderzoek.
- Het verstrekken van subsidies. Ook hier is geen sprake van een opdrachtgever –opdrachtnemerrelatie.
- Medewerkers met een IF-contract zijn géén uitzendkrachten en dus geen externe inhuur. Zij zijn afkomstig van andere overheidsorganisaties en vallen onder de categorie Inbesteding.
- Vacatiegelden zijn geen externe inhuur.
- Inhuur van deskundigheid op grond van een wettelijke verplichting. Hierbij moet gedacht worden aan de inzet van deurwaarders, verplichte proces-vertegenwoordiging door de Landsadvocaat, reïntegratiebedrijven, tolken, e.d.

Afbakening

De algemene regel is dat externe inhuur wordt afgenomen van private organisaties met winstoogmerk. Inhuur van personeel afkomstig van andere overheidsorganisaties en van nauw aan de overheid gelieerde organisaties is daarom in beginsel geen externe inhuur. Dat betekent dat de kosten van dit personeel niet wordt verantwoord onder de noemer 'externe inhuur', doch bijvoorbeeld onder de term 'inbesteding' of 'Dienstverlening overheid'. Van geval tot geval zal echter moeten worden beoordeeld of deze regel opgaat. Dat geldt bijvoorbeeld bij universiteiten als een hoogleraar met een eigen bedrijf (ZZP) wordt ingehuurd. Ook zijn er ZBO's met wettelijke en niet-wettelijke taken (bijv. TNO), welke laatste commercieel worden geëxploiteerd. Inhuur voor de niet-wettelijke taken is dus externe inhuur.

Stichtingen

Externe inhuur wordt afgenomen van '... een private organisatie met winstoogmerk ...'. De meeste stichtingen zijn organisaties zonder winstoogmerk. Het inlenen van personeel van een stichting zal daarom doorgaans geen externe inhuur zijn. Er zijn echter ook stichtingen met een commercieel

²³ Bron: Definities en indeling op basis van nieuwe opzet 'Externe Inhuur' Provincie Zeeland, Werkgroep externe inhuur, september/oktober 2011.

karakter, die commerciële tarieven rekenen en die soms vennootschapsbelasting betalen. Inhuur bij dergelijke stichtingen is dus externe inhuur.

Algemeen

Sluitende regels en lijsten zijn er (helaas) niet. Er zal altijd telkens kritisch moeten nagegaan worden of het inlenen van personeel tot de categorie externe inhuur behoort, of onder de noemer ‘ Dienstverlening overheid’ kan worden verantwoord. Van belang daarbij zijn de rechtsvorm van de uitlenende organisatie en de hoogte van de tarieven die worden gehanteerd.

2. SOORTEN EXTERNE INHUUR

2.1. BELEIDSGEVOELIGE EXTERNE INHUUR

Het betreft vier soorten externe inhuur.

- Interim-management
- Organisatie –en formatie-advies
- Beleidsadvies
- Communicatie-advies

Vanaf 2005 gelden binnen de Rijksoverheid de volgende definities.

2.1.1 *Interim-management*

Managers ter tijdelijke opvulling van interne vacatures, dan wel verandermanagers die ingezet worden teneinde een organisatieverandering door te voeren.

Toelichting

- De inhuur van interim managers van ABD-Interim is geen externe inhuur.

2.1.2. *Organisatie- en formatieadvies*

Adviseurs betrokken bij organisatiewijzigingen en –veranderingen en bij de uitvoering van functiewaardering.

Toelichting

- De inhuur van adviseurs van Rijksadvies, EC Formatie-advies, ABD-Interim of is geen externe inhuur.

2.1.3. *Communicatieadvisering*

Advisering ten aanzien van voorlichting, communicatie, campagnes, e.d.

Toelichting

- Uitbesteding van werkzaamheden aan drukkers, filmmakers, tentoonstellingen, e.d. valt niet in deze categorie.
- De inhuur van de RVD is geen externe inhuur.

2.1.4. Beleidsadvies

Advisering (en eventueel explorerend onderzoek²⁴) dat wordt verricht ten behoeve van nieuw beleid, dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Deze advisering kan daarbij voortbouwen op de conclusies van uitbesteed beleidsonderzoek.

Toelichting

- Beleidsadvies betreft in het kader van externe inhuur de volgende vormen:
 - *Beleidsontboudend advies*
 Advies dat wordt uitgebracht ten behoeve van nieuw beleid, dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht).
 - *Beleidsontsteuning*
 Ondersteuning die wordt ingehuurd ten behoeve van nieuw beleid, bestaand beleid dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Bijvoorbeeld capaciteit ter begeleiding van workshops, brainstormsessies, 'expert-meetingen' en dergelijke.
 - *Specifieke beleidsexpertise: inhuur deskundige*
 Specifieke beleidsexpertise of deskundigheid die wordt ingehuurd ten behoeve van nieuw beleid, bestaand beleid dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Hier hoort ook het inhuren voor het uitvoeren van kostenbatenanalyse bij, alsmede het begeleiden door onafhankelijke deskundige van zogenaamde 'ex ante evaluatieonderzoeken' zoals bedoeld in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatie onderzoek Rijksoverheid (RPE), tenminste voor zover deze deskundige is ingehuurd bij een private organisatie met winstoogmerk.
- *Beleids(evaluatie)onderzoek* valt niet onder de definitie van beleidsadvies. Hieronder wordt verstaan: 'Onderzoek dat wordt verricht naar de effecten van bestaand beleid. Dit betreft beleidsevaluatie, monitoring, wetenschappelijk onderzoek, statistisch onderzoek,

²⁴ Bij explorerend onderzoek heeft de onderzoeker in het begin niet veel meer dan een thema, een richting waarin de interesse ligt. In het onderzoek wordt dit al doende nader uitgewerkt en wordt gezocht naar antwoorden op de vragen die rond dit thema naar voren komen.

en dergelijke, alsmede evaluatieonderzoek zoals bedoeld bij het begrip 'ex ante en ex post evaluatieonderzoek, zoals geformuleerd in de RPE'.

- **N.B.** In de praktijk is het onderscheid tussen beleidsonderbouwend advies (eerste bullet) en beleids(evaluatie)onderzoek niet altijd scherp te maken. De suggestie is om in die gevallen het zwaartepunt van het rapport (advies of evaluatie) als uitgangspunt te nemen.
- Vormen van *uitbesteding van werkzaamheden*, waaronder het verrichten van beleidsonderzoek, zoals bijvoorbeeld in het kader van VBTB, valt niet onder externe inhuur.

2.2. BELEIDSONDERSTEUNENDE EXTERNE INHUUR

Het betreft drie categorieën externe inhuur die niet beleidsgevoelig zijn.

- Juridisch advies
- Advisering van opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken
- Accountancy, financiën en administratieve organisatie

Het betreft 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.

Vanaf 2005 gelden binnen de Rijksoverheid de volgende definities.

2.2.1. Juridisch advies

Advisering bij de voorbereiding van (specialistische) wet- en regelgeving en juridisch advies over bestaande regelgeving.

2.2.2. Advisering van opdrachtgevers over automatiseringsvraagstukken

Advisering van het management bij aankoop en ontwikkeling van automatisering, software, e.d., voorafgaand aan of ter begeleiding van de besluitvorming en aanbesteding van het project.

Toelichting

- De uitgaven voor aankoop en installatie van hardware, software (inclusief maatwerk), netwerken, automatiseringsopleidingen, e.d. vallen niet onder deze categorie.
- Onderhoud en beheer van automatiseringsprojecten door een externe partij valt niet onder externe inhuur, maar is een vorm van uitbesteding.

2.2.3. Accountancy, financiën en administratieve organisatie

Ondersteuning van eigen accountantsonderzoeken en financiële deskundigheid, o.a. voor het opstellen van de administratieve organisatie.

2.3. INHUUR TER ONDERSTEUNING VAN DE BEDRIJFSVOERING

In deze categorie gaat het vooral om de inzet van uitzendkrachten.

Vanaf 2005 geldt binnen de Rijksoverheid de volgende definitie van uitzendkrachten.

Uitzendkrachten

Het betreft de opvang van piekwerkzaamheden of opvang van onvoorziene capaciteitsproblemen die tijdelijk voorkomen in reguliere processen. Inzet hiervan hangt vooral af van ziekteverzuim en van het aanbod van werkzaamheden

Toelichting

- Uitzendkrachten kunnen zowel worden ingezet op formatieplaatsen als bij piekwerkzaamheden. Voorbeelden:

Secretariële medewerkers, administratieve krachten, medewerkers voor de helpdesk IT en overige helpdesk medewerkers, telefonistes, managementassistenten, medewerkers voor de boekhouding, e.d. via uitzendkracht- of detacheringsovereenkomsten.

Ook de tijdelijke inzet van technici op basis van uitzend- of detacheringsovereenkomsten behoort tot deze categorie.

- Onder uitzendkrachten valt ook de inhuur van tijdelijke krachten bij uitvoeringsorganisaties. Bij veel uitvoeringsorganisaties wordt met tijdelijke krachten gewerkt om piekbelastingen op te vangen of om flexibel te kunnen reageren op vraagfluctuaties. Het betreft de zogenaamde *flexibele schil*.

Overige inhuur

- Ook externe inhuur die niet kan worden ondergebracht in één van de eerste zeven categorieën, wordt verantwoord onder de categorie Uitzendkrachten. In de toelichting bij de tabel, of door middel van een voetnoot onder de tabel, kunnen deze uitgaven desgewenst worden toegelicht.

3. UITBESTEDING IS GEEN EXTERNE INHUUR

Bepalend voor het onderscheid externe inhuur of uitbesteding is de aard van de aansturingsrelatie. Komt het gevraagde product of dienstverlening tot stand onder aansturing van de opdrachtnemer, of levert de externe partij een kant en klaar product of dienst op basis van een gegeven opdracht en de daarin vermelde opdrachtspecificaties, dan is sprake van uitbesteding.

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.

VOORBEELDEN:

Facilitaire dienstverlening ten aanzien van personeel en gebouwen.

Zogenaemde algemeen verzorgende functies (bewaking, beveiliging, catering, groenvoorziening, verhuizingen, afvalverwerking, onderhoud gebouwen e.d.), maar ookvoorzieningen ten behoeve van het personeel, zoals scholing, opleidingen en studie, Arbo-dienstverlening e.d.

Het ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructuurele

werken, incl. ICT.

(Spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware, software (inclusief maatwerk) e.d.

Beleidsonderzoek

Onderzoek dat wordt verricht naar de effecten van bestaand beleid. Dit betreft beleidsevaluatie, monitoring, wetenschappelijk onderzoek, statistisch onderzoek, enz.

4. Toelichting

Het betalen van de ingezette capaciteit op basis van het aantal uren ('uurtje-factuurkje') is geen criterium in de vraag of de ingezette capaciteit externe inhuur, dan wel uitbesteding is. Het gaat om bovengenoemde vraag door wie de medewerkers worden aangestuurd. Ook bij uitbesteding kan er sprake zijn van declaraties op basis van het aantal uren, mits de aansturing van de ingezette medewerkers niet bij een rijksambtenaar ligt.

Voorbeeld van uitbesteding op basis van 'uurtje-factuurkje': Niet acht cursisten naar een cursus sturen, maar de docent op uurbasis laten komen. Hij verricht zijn werk zelfstandig (zoals bij uitbesteding; wordt niet aangestuurd door de opdrachtgever), doch wordt op uurbasis betaald.

BIJLAGE 2: OPZET KOSTENSOORTEN EXTERNE INHUUR EN UITBESTEDEN 2012 T/M 2016

Inkooppakketnr	Omschrijving	Soort inkopen/uitgaven die ertoe behoren
5	Externe inhuur	
Basis rijksnorm:		
0233	Management advisering en interim management	Managers ter tijdelijke opvulling van interne vacatures, dan wel verandermanagers die ingezet worden om een organisatie verandering door te voeren.
0217	Accountancy advies en overig financieel advies	Ondersteuning van eigen accountantsonderzoeken en financiële deskundigheid, o.a. voor het opstellen van de administratieve organisatie/interne controle (ook first level control voor interregsubsidies). (Voor de verplichte accountantscontrole gebruik 0251).
0246	Juridische advisering	Advisering bij de voorbereiding van (specialistische) wet- en regelgeving en juridisch advies over bestaande regelgeving.
0247	Organisatie en formatieadvies	Adviseurs betrokken bij organisatiewijzigingen en – veranderingen en bij de uitvoering van functiewaardering
0248	Communicatie advisering	Advisering ten aanzien van voorlichting, communicatie, campagnes enz. (<i>uitbesteding van werkzaamheden aan drukkers, filmmakers, tentoonstellingen ed horen hier niet toe</i>)
0249	Beleidsadvies	Advisering (en eventueel explorerend onderzoek) dat wordt verricht ten behoeve van nieuw beleid, dan wel bijstelling van bestaand beleid (toekomstgericht). Deze advisering kan daarbij voortbouwen op de conclusies van uitbesteed beleidsonderzoek. (beleidsontwerpend advies, beleidsondersteuning, specifieke beleidsexpertise) (<i>beleids(evaluatie)onderzoek valt niet onder beleidsadvies</i>)
0250	Advisering opdrachtgevers automatisering	Advisering van het management bij aankoop en ontwikkeling van automatisering, software e.d., voorafgaand aan of ter begeleiding van de besluitvorming en aanbesteding van het project.
0216	Uitzendkrachten	Tijdelijke vervanging voor reguliere (ondersteunende) arbeid niet op management niveau, via uitzendorganisaties. (formatie & piek); werkervaringsplaatsen; payroll

Geen rijksnorm:		
0215	Uitbestedingen en opdrachten	<p>Bij <u>uitbesteding</u> wordt een product opgeleverd. Dat wil zeggen dat de Provincie Zeeland als opdrachtgever niet stuurt op de wijze waarop het product tot stand komt. Bij uitbesteden wordt een <u>opdracht</u> geplaatst, waarbij <u>resultaatafspraken</u> worden gemaakt, zonder dat er door de provincie op de inzet van de specifieke capaciteit wordt gestuurd.</p> <p>Bijvoorbeeld o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Koeriersdiensten • Restaureren en conserveren van kunst • Het maken van foto's

		<ul style="list-style-type: none"> • Uitbesteden van de organisatie van evenementen • Het verrichten van metingen • Onderzoek: Archeologisch, ecologisch, hydrologisch, laboratorium, asbest, explosieven, milieu en waterbodem • Landmeetkundige diensten • Werkzaamheden mbt bemiddeling en advies onroerende zaken, grondaankoop • Tolken en vertalers
0251	Wettelijke verplichte accountantsverklaringen	Accountancy diensten; Controle jaarrekening
0252	Notaris-, taxatie- en kadasterkosten	Notaris-, taxatie- en kadasterkosten
0253	Inhuur op grond van een wettelijke verplichting	bijv. Inzet van deurwaarders, verplichte procesvertegenwoordiging door de landsadvocaat, re-integratiebedrijven ed.
0254	Inhuur infrastructurale werken	Inhuur met betrekking tot ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurale werken
0255	Inhuur ICT	Inhuur met betrekking tot onderhoud en beheer van ICT; inhuur met betrekking tot onderhoud en beheer van websites
0258	Beleidsonderzoek	Onderzoek dat wordt verricht naar de effecten van bestaand beleid. Dit betreft beleidsevaluatie, monitoring, wetenschappelijk onderzoek, statisch onderzoek, enz.
0257	Dienstverlening overheid (inbesteding)	Inhuur van personeel afkomstig van andere overheidsorganisaties en van nauw gelieerde organisaties

Overig

0243	Gebiedsontwikkelingskosten	Gebiedsontwikkelingskosten en kosten natuurcompensatie en grondverwerving; kosten verband houdende met grondwater, beheer natuurgebieden (bijv. tellingen fauna)
------	----------------------------	--