

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: -  
Bedrag: -

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: -  
Bedrag: -

Gedeputeerde  
belast met  
behandeling: mw. Pijpelink

Vergadering PS: 13 maart 2020

Nr: 20001264

Agenda nr:

Vergadering GS: Nr:

Onderwerp: Rekenkameronderzoek externe inhuur en uitbesteden

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

## Samenvatting:

De rekenkamer Zeeland onderzocht de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing op externe inhuur en uitbesteding bij de provincie Zeeland in de periode 2012 - 2018. Op basis van haar onderzoek beveelt de rekenkamer Provinciale Staten aan om Gedeputeerde Staten op te dragen het kader voor externe inhuur en uitbesteden van de Provincie Zeeland te actualiseren. Daarnaast beveelt de rekenkamer aan om kennis te nemen van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op aan de provincie Zeeland verbonden partijen en af te wegen of een kader voor externe inhuur door verbonden moet worden geïntroduceerd.

## Doel onderzoek

Provinciale Staten van Zeeland stelden in 2012 het doel om zo terughoudend mogelijk om te gegaan met externe inhuur en uitbesteden. Met haar onderzoek wil de rekenkamer Provinciale Staten inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat op basis van de genoemde ambitie sindsdien is gevoerd. 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 mogelijk door Provinciale Staten zijn gesteld aan externe inhuur en uitbesteden, bijvoorbeeld op het gebied van maatschappelijk ondernemen.

## 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?

## Conclusies

### 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.
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.
3. 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.
4. De verantwoordingsinformatie aan Provinciale Staten brengt hen ten dele in 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.
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.

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

### Netwerksturing

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.
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.

### Verbonden partijen

1. Er zijn twee juridische verschijningsvormen van aan de Provincie verbonden partijen. Het betreft privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen.
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.
3. Provinciale Staten kunnen in beginsel, als zij dat belangrijk vinden, sturen op externe inhuur bij privaatrechtelijke verbonden partijen.
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.
5. In haar bestuurlijke nota beschrijft de rekenkamer vier kanttekening ten aanzien van actief aandeelhouderschap bij privaatrechtelijke aan de Provincie verbonden partijen.
6. Bij gemeenschappelijke regelingen kan de Provincie meer invloed uitoefenen op externe inhuur/uitbesteden dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is.

### **Aanbevelingen**

Bovenstaande conclusies brengen de rekenkamer tot het doen van de volgende twee aanbevelingen aan Provinciale Staten:

1. Verzoek Gedeputeerde Staten om het kader voor externe inhuur en uitbesteden door de Provincie Zeeland in dialoog met uw Staten te actualiseren.
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 toezichhoudende rol in relatie tot deze verbonden partijen en bespreek met elkaar de wenselijkheid om een kader te introduceren voor externe inhuur bij verbonden partijen.

#### Ad 1. Actualiseren kader inhuur en uitbesteden

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 illustratief 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 nu opereert de afgelopen jaren 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 dit toe op de context van de provincie Zeeland. Analyseer of een norm voor externe inhuur goed is en zo ja welke norm voor externe inhuur in het huidige tijdsgewricht passend is. Hierbij zou rekening moeten worden gehouden met het takenpakket van de Provincie, netwerksturing, bestuurlijke ambities en verhoudingen. En tenslotte de beschikbare budgetten en daaraan gerelateerde [benodigde] 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 toezichhoudende rol.
- Creëer een duidelijk afwegingskader voor uitbestedingen met daarin een scherpe afbakening van het begrip uitbesteden, waarmee recht wordt gedaan aan het feit dat het bij uitbesteden gaat om resultaatopdrachten met voornamelijk een personele component, geen werk of inkoop [*Provinciale Staten*]. Borg organisatorisch dat zo'n kader in de praktijk ook gevolgd wordt [*Gedeputeerde Staten*]. Het opstellen en toepassen van een afwegingskader om een product of dienst zelf te maken of te kopen [*“make or buy kader”*] voor uitbestedingen vergroot het inzicht in de doelmatigheid van de besluitvorming. Een dergelijk kader geeft richting bij de keuze 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.

#### Ad 2. Inhuur bij verbonden partijen

In hoofdstuk 5 is van het rekenkamerrapport wordt 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 (*“Corporate social responsibility”* ofwel Maatschappelijk verantwoord ondernemen, MVO-kader) te komen op het gebied van externe inhuur bij verbonden partijen.

### **Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten**

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 professionaliseringsslag van al onze (bedrijfsvoering)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.

### **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.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

Drs. F.J. van Houwelingen MPA, griffier

### **Ontwerp-besluit**

De staten der provincie Zeeland,  
gelezen het voorstel van het Presidium d.d. 2 maart 2020 nr. 20001264,

besluiten:

1. Gedeputeerde Staten te verzoeken om het kader voor externe inhuur en uitbesteden door de Provincie Zeeland in dialoog met onze Staten te actualiseren.
2. Kennis te nemen van de mogelijkheden om als Provinciale Staten invloed uit te oefenen op aan de Provincie verbonden partijen en deze kennis te betrekken bij onze kaderstellende en toezichhoudende rol in relatie tot deze verbonden partijen. En in Provinciale Staten de wenselijkheid te bespreken om een kader te introduceren voor externe inhuur bij verbonden partijen.