

Geleidebrief Controlerend

Naam voorstel 20001260	Statenvoorstel (concept) Rekenkamerrapportage onderzoek externe inhuur en uitbesteding (20001264)		
Betreft vergadering	Commissie Bestuur		24 januari 2020
	Provinciale Staten		7 februari 2020
Verzenddatum	13 januari 2020		
Statengriffier	Flora van Houwelingen	0118 -	
Commissiegriffier	Margreeth Trimpe	0118 - 63 14 37	me.trimpe@zeeland.nl
Statenadviseur	Sven Meijer	0118 - 63 12 13	se.meijer@zeeland.nl
Inhoudelijk ambtenaar	Maarten Dobbelaer	0118 - 63 12 19	mlm.dobbelaer@zeeland.nl
Verantwoordelijk bestuurder	Drs. A. Pijpelink		

Inhoudelijk	
Naam voorstel	De aanbieding door de Rekenkamer Zeeland van het onderzoeksrapport externe inhuur en uitbesteding.
Kaders	De Rekenkamer Zeeland is ingesteld door PS op grond van artikel 79 Provinciewet.
Wat is het voorstel?	<p>In het bijgaande rapport van de Rekenkamer Zeeland vindt u de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer omtrent de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sturing op externe inhuur en uitbesteding bij de provincie Zeeland in de periode 2012 - 2018</p> <p>Voorgesteld wordt de aanbevelingen over te nemen en hierover een besluit te nemen in de Statenvergadering van 7 februari 2020.</p>
Wat is de centrale vraag?	<p>Provinciale Staten van Zeeland stelden in 2012 het doel om zo terughoudend mogelijk om te gegaan met externe inhuur en uitbesteden. De Rekenkamer heeft de doelmatigheid en doeltreffendheid van het op basis van deze ambitie van PS gevoerde beleid onderzocht.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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?

Inhoudelijk	
<p>Wat zijn de hoofdconclusies?</p>	<p>De conclusies zijn terug te vinden vanaf pp.21 in de bestuurlijke nota externe inhuur en uitbesteding.</p> <p><u>Externe inhuur doeltreffend en doelmatig</u> De provinciale organisatie had in de onderzoeksperiode een duidelijk afwegingskader voor externe inhuur. Het afwegingskader werd goed gevolgd. De organisatie stuurde er intern op dat er alleen personeel extern werd ingehuurd als er sprake was van tijdelijk werk en er geen vast personeel met de juiste competenties beschikbaar was. De uitgaven aan externe inhuur bleven in de periode 2012 t/m 2018 altijd beneden de gestelde norm van 10% van de totale loonsom. Gemiddeld genomen werd er in deze periode voor 7,5% van de totale loonsom extern personeel ingehuurd. De Rekenkamer oordeelt dat de Provincie op dit terrein daarmee doelmatig en doeltreffend is geweest.</p> <p><u>Uitbesteding</u> Er is geen organisatiebreed afwegingskader voor uitbesteding. Provinciale Staten hebben geen goed zicht op de prestaties over het omgaan met uitbestedingen. Hierover wordt sinds 2017 niet meer gerapporteerd in de jaarstukken. In de praktijk wordt de keuze om werk uit te besteden pragmatisch gemaakt door de provinciale organisatie. De reorganisatie bij de provincie Zeeland in 2012/2013 en het toepassen van de NAR (57+ regeling) had als voorwaarde dat het niet mocht leiden tot extra uitbesteden van werk. Het blijkt niet mogelijk om na te gaan of dat is gelukt. Er is geen systeem opgezet om daarop te monitoren.</p> <p><u>Netwerksturing</u> De provinciale organisatie verkent 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.</p> <p>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.</p> <p><u>Verbonden partijen</u> De Provincie heeft privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verbonden partijen. In de periode 2012 – 2018 hebben Provinciale Staten - en Gedeputeerde Staten geen kaders gesteld aan externe inhuur en uitbesteding, noch bij privaatrechtelijke noch bij publiekrechtelijke partijen. Provinciale Staten kunnen in beginsel, als zij dat belangrijk vinden, sturen op externe inhuur bij privaatrechtelijke verbonden partijen. 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. In haar bestuurlijke nota beschrijft de Rekenkamer vier kanttekeningen ten aanzien van actief aandeelhouderschap bij privaatrechtelijke aan de Provincie verbonden partijen. Bij gemeenschappelijke regelingen kan de Provincie meer invloed uitoefenen op externe inhuur/uitbesteden dan bij privaatrechtelijke verbonden partijen het geval is.</p>

Inhoudelijk	
Wat zijn de aanbevelingen?	<ol style="list-style-type: none"> 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.
Wat is de reactie van GS?	<p>Gedeputeerde Staten laat weten het een gedegen studie te vinden met herkenbare conclusies en bruikbare aanbevelingen.</p> <p>GS stelt vast dat het inhuur percentage van Zeeland tot de laagste van de provincies behoort. Het college geeft aan de afgelopen jaren in het personeelsbeleid invulling te hebben willen geven aan haar maatschappelijk rol als werkgever.</p> <p>Het college staat positief tegenover de eerste aanbeveling van de Rekenkamer, het actualiseren van de kaders. Dit ziet het college als fundamenteel voor de wijze waarop Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ieder vanuit de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden sturen op het proces van externe inhuur en uitbesteding.</p> <p>In het licht van de rechtmatigheidsverantwoording, die naar verwachting in 2021 wettelijk verankerd wordt, gewerkt men aan de verder professionalisering van alle (bedrijfsvoering)processen. GS stelt vast dat de accountant constateert dat er een stijgende lijn is in de beheersing van de processen. Het college heeft de ambitie om toe te groeien naar een in control-statement voor alle processen. Mede gelet op de constatering van de Rekenkamer, ziet het college geen directe aanleiding om het proces van externe inhuur en uitbesteding extra prioriteit te geven.</p> <p>Het college voegt aan de eerste aanbeveling toe dat de provincies vanaf 2017 gezamenlijk de Rijksdefinitie voor externe inhuur zijn gaan hanteren. De provincies hebben geen centrale norm afgesproken.</p> <p>De provincie Zeeland hanteerde zowel de definitie als de norm al langer. Daarmee wordt naar de mening van GS op consistente wijze aangesloten bij de Rijksnorm. In nationale benchmarks en vergelijkingen zal altijd om de prestaties ten opzichte van de Rijksnorm worden gevraagd. Het college is van mening dat, ongeacht hoe hoog de norm ook is, iedere afzonderlijke keuze voor inhuur van personeel of uitbestedingen te verklaren moet zijn.</p>
Overwegingen bij de aanbevelingen	<p>In het rapport van de Rekenkamer worden twee aanbevelingen gedaan. Op grond van de gebruikelijke werkwijze die is afgesproken tussen de Statengriffie en de Rekenkamer zouden de aanbevelingen één op één aan u moeten worden voorgelegd als besluitpunten (dictum). De aanbevelingen worden in het rapport toegelicht. Mede op grond van de onderbouwing van de aanbevelingen, gelet ook op de taakverdeling tussen GS en PS en omwille van de uitvoerbaarheid wordt u geadviseerd om de strekking van de aanbevelingen over te nemen bij uw besluitvorming maar dan in enigszins geredigeerde vorm.</p>

Inhoudelijk	
	<p>Een aangepaste formulering is passend omdat u op grond van artikel 32 lid 2 Provinciewet altijd voor of tegen een voorstel moet kunnen stemmen.</p> <p>Aanbeveling 1 luidt: 1. Verzoek Gedeputeerde Staten om het kader voor externe inhuur en uitbesteden door de provincie Zeeland in dialoog met uw Staten te actualiseren.</p> <p>Kaderstelling vindt in de duale verhouding plaats in Provinciale Staten. Hierbij zou het voor de hand liggen dat PS een norm vaststelt en de kaders op hoofdlijnen bepaald waarna GS hier nadere invulling en uitvoering aangeeft. De vraag is of het begrip dialoog (een waarde vrij gesprek) recht doet aan de staatsrechtelijke positie van PS. Het is immers geen vrijblijvende gedachtewisseling, PS geeft richting en stelt kaders en GS voert uit.</p> <p>Het besluit bij deze aanbeveling zou kunnen zijn: besluit 1 <i>1. Gedeputeerde Staten op te dragen het kader voor externe inhuur en uitbesteden van de provincie Zeeland te actualiseren en ter vaststelling voor te leggen aan Provinciale Staten.</i></p> <p>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.</p> <p>De Rekenkamer stelt aan PS voor om vanuit de gedachte van “<i>actief aandeelhouderschap</i>” in gesprek te gaan en af te wegen of een kader voor externe inhuur door verbonden moet worden geïntroduceerd. Hierbij wordt een relatie wordt gelegd met maatschappelijk verantwoord ondernemen MVO (In het Engels: CSR). In paragraaf 5.2 wordt het een en ander gezegd over (on)mogelijkheden om dit te doen bij privaatrechtelijk verbonden partijen.</p> <p>Naast de genoemde punten van de Rekenkamer is het goed om stil te staan bij de bepalingen over bevoegdheden die zijn opgenomen in de “<i>beleidsnota verbonden partijen 2016</i>” van de provincie Zeeland die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek. Er wordt onder meer ingegaan op de verschillende organen van vennootschappen. Het gaat grofweg, om de RvB, de RvC en de AvA. Deze organen hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden ten opzichte van de vennootschap. Zo zijn er besluiten die door het bestuur kunnen worden genomen zonder ruggenspraak met de RvC of de aandeelhouder.</p> <p>Wanneer u als Provinciale Staten via uw beleidskader Gedeputeerde Staten wil bewegen tot actief aandeelhouderschap, is het verder goed om na te (laten) gaan of er statutaire bepalingen bij de vennootschap zijn die de mogelijkheden ten aanzien van bijvoorbeeld sturen op inhuur beperken. Tenslotte is het goed om in uw afwegingen mee te nemen wat de mate van invloed is die de Provincie heeft op de verschillende deelnemingen.</p> <p>Het college van GS is in haar bestuurlijke reactie niet ingegaan op de tweede aanbeveling van de Rekenkamer.</p>

Inhoudelijk																									
	<p>Zoals de Rekenkamer al aangeeft geeft is het aan de politiek om te bepalen of actief aandeelhouderschap, waarmee wordt gestuurd op inhuur, door u wenselijk wordt geacht. Het is aan te bevelen om aanbeveling 2, zoals deze is opgenomen in de rapportage, uit te splitsen in drie besluitpunten die desgewenst volgordelijk en stapsgewijs kunnen worden.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Kennis te nemen van de mogelijkheden om als Provinciale Staten invloed uit te oefenen op aan de Provincie verbonden partijen.</i> 2. <i>De wenselijkheid te bespreken om vanuit de kaderstellende en toezichthoudende rol van de Provincie en de mogelijkheden te sturen op inhuur bij verbonden partijen een kader te introduceren voor externe inhuur door verbonden partijen.</i> <p>Indien gewenst:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. <i>GS een kader te laten voorbereiden dat ter vaststelling aan PS wordt aangeboden waarmee op basis van het bestuurlijk of economisch belang (als aandeelhouder) actief kan worden gestuurd op inhuur door aan de provincie Zeeland verbonden partijen.</i> 																								
<p>Nadere informatie</p>	<p>Deelnemingen en verbonden partijen provincie Zeeland</p> <table border="1" data-bbox="587 913 1445 1570"> <thead> <tr> <th data-bbox="587 913 1062 958">Naam</th> <th data-bbox="1062 913 1445 958">Bestuurlijk belang</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="587 958 1062 1003">N.V. Westerscheldetunnel</td> <td data-bbox="1062 958 1445 1003">100%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1003 1062 1048">Westerschelde Ferry B.V.</td> <td data-bbox="1062 1003 1445 1048">100% → nu bij WST ondergebracht</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1048 1062 1093">N.V. Economische Impuls Zeeland</td> <td data-bbox="1062 1048 1445 1093">66%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1093 1062 1137">PZEM N.V.</td> <td data-bbox="1062 1093 1445 1137">50% stemrecht in de AvA.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1137 1062 1182">Investeringsfonds Zeeland (IFZ)</td> <td data-bbox="1062 1137 1445 1182">29,1%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1182 1062 1227">North Sea Port SE</td> <td data-bbox="1062 1182 1445 1227">25% stemrecht in de AvA.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1227 1062 1272">Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V.</td> <td data-bbox="1062 1227 1445 1272">25%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1272 1062 1406">Europese Gemeenschap voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Linieland van Waas en Hulst</td> <td data-bbox="1062 1272 1445 1406">12,5%</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1406 1062 1451">IPO</td> <td data-bbox="1062 1406 1445 1451">1/12</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1451 1062 1496">RUD</td> <td data-bbox="1062 1451 1445 1496">1/15</td> </tr> <tr> <td data-bbox="587 1496 1062 1570">Nederlandse Waterschapsbank N.V.</td> <td data-bbox="1062 1496 1445 1570">0,11% stemrecht in de AvA.</td> </tr> </tbody> </table>	Naam	Bestuurlijk belang	N.V. Westerscheldetunnel	100%	Westerschelde Ferry B.V.	100% → nu bij WST ondergebracht	N.V. Economische Impuls Zeeland	66%	PZEM N.V.	50% stemrecht in de AvA.	Investeringsfonds Zeeland (IFZ)	29,1%	North Sea Port SE	25% stemrecht in de AvA.	Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V.	25%	Europese Gemeenschap voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Linieland van Waas en Hulst	12,5%	IPO	1/12	RUD	1/15	Nederlandse Waterschapsbank N.V.	0,11% stemrecht in de AvA.
Naam	Bestuurlijk belang																								
N.V. Westerscheldetunnel	100%																								
Westerschelde Ferry B.V.	100% → nu bij WST ondergebracht																								
N.V. Economische Impuls Zeeland	66%																								
PZEM N.V.	50% stemrecht in de AvA.																								
Investeringsfonds Zeeland (IFZ)	29,1%																								
North Sea Port SE	25% stemrecht in de AvA.																								
Gemeentelijke Vervoerscentrale Zeeland B.V.	25%																								
Europese Gemeenschap voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Linieland van Waas en Hulst	12,5%																								
IPO	1/12																								
RUD	1/15																								
Nederlandse Waterschapsbank N.V.	0,11% stemrecht in de AvA.																								
<p>Resultaat commissiebehandeling</p>																									