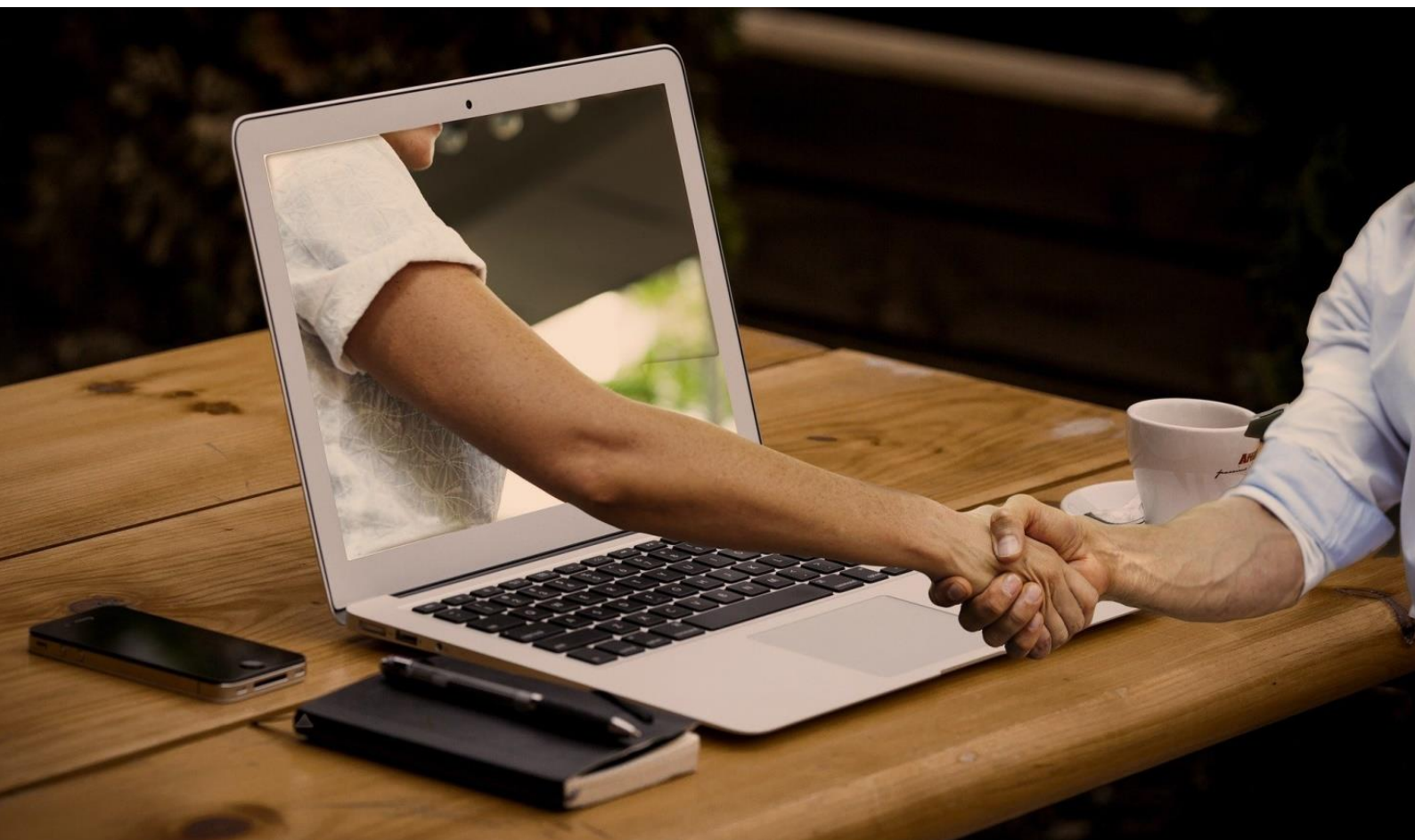


Quick scan externe inhuur



Bestuurlijke nota

December 2021

Samenstelling rekenkamer Hoeksche Waard:

Mevrouw mr. drs. A.M.M. (Sandra) van Breugel (voorzitter)

Mevrouw A. (Lize) Kooijman MSc

De heer mr. drs. J. (Jelle) Stelpstra

Mevrouw drs. P. (Patricia) Feelders (secretaris-onderzoeker)

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
Aanleiding	5
Centrale vraag.....	5
Definitie en afbakening	5
Beleid voor externe inhuur in Hoeksche Waard.....	6
Doelstelling externe inhuur in Hoeksche Waard.....	6
De omvang en samenstelling van externe inhuur in Hoeksche Waard.....	6
Externe inhuur in Hoeksche Waard vergeleken met benchmark-gemeenten	7
Percepties van de gemeenteraad over externe inhuur in Hoeksche Waard	7
Conclusies.....	7
Aanbevelingen aan het college	8
Aanbevelingen aan de raad.....	9
Bijlage: Rapportage met bevindingen Cebeon	10

Voorwoord

Dit 3e onderzoek van de Rekenkamer Hoeksche Waard (RK HW) gaat over inhuur van externen door de gemeente Hoeksche Waard. Op verzoek van gemeenteraadsleden heeft de RK HW deze quick scan uitgevoerd. Het rapport geeft inzicht over de hoogte van de externe inhuur, het beleid en hoe externe inhuur is georganiseerd binnen de gemeente.

De gemeente Hoeksche Waard bestaat sinds 1 januari 2019. Dat is recent. Om de cijfers van externe inhuur in perspectief te plaatsen heeft de RK HW gemeend dat het goed zou zijn om bij vergelijkbare (soms ook net heringedeelde) gemeenten naar hun cijfers voor externe inhuur te kijken en deze te vergelijken met de Hoeksche Waard.

De conclusie van deze quick scan is dat de gemeente geen beleid heeft geformuleerd voor externe inhuur. Ook ziet de RK HW een toename van de externe inhuur over de jaren 2019 en 2020, terwijl de raad is voorgehouden in de begroting 2020 dat deze kosten omlaag zouden gaan.

In vergelijking met de referentiegemeenten blijkt dat de gemeente Hoeksche Waard meer inhuurt aan externen dan de vergeleken gemeenten.

Zoals inmiddels u bekend bestaat dit rapport uit een feitenonderzoek (uitgevoerd door Cebeon onder eindverantwoordelijkheid van de RK HW) en een bestuurlijke nota die de RK HW zelf heeft geschreven met als uitgangspunt het voornoemd feitenonderzoek.

De RK HW dankt het onderzoeksbureau Cebeon voor hun werkzaamheden. Ook bedankt de RK HW de betrokken ambtenaren en het gemeentebestuur voor de samenwerking. Tot slot dankt de RK HW de raadsleden, het was een goed onderwerp voor de RK HW om onderzoek naar te doen.

De RK HW wenst de gemeenteraad veel succes met het stellen van kaders voor externe inhuur bij de gemeente Hoeksche Waard. De RK HW hoopt dat de raad met deze quick scan in handen een dialoog kan voeren met het college over externe inhuur.

De rekenkamer Hoeksche Waard.

Aanleiding

De Rekenkamer Hoeksche Waard (RK HW) informeert bij de fracties welke suggesties zij hebben voor onderzoeksonderwerpen. De RK HW heeft daarom in december 2020 aan de begeleidingscommissie van de RK HW gevraagd om bij de fracties na te gaan welke suggesties zij hebben voor onderzoeksonderwerpen. Hieruit kwam “externe inhuur” als het meest genoemde onderwerp naar voren. In januari 2021 heeft de RK HW verder gesproken met de begeleidingscommissie over dit onderwerp en is afgesproken eerst een quick scan naar dit onderwerp uit te voeren.

Gezien de benodigde expertise heeft de rekenkamer ervoor gekozen dit onderzoek uit te laten voeren door een extern onderzoeksbureau. Uit meerdere offertes is Cebeon gekozen. Op basis van documentanalyse, financiële analyse (de grootboeken 2019-2020 en facturen 2019-2020) en interviews is dit rapport tot stand gekomen.

Naar aanleiding van dit rapport wil de RK HW in overleg met de raad of deze quick scan aan de wensen van de raad voldoet en in hoeverre een verdieping wenselijk is.

Centrale vraag

De doelstelling van de quick scan is om inzicht te verschaffen in het beleid en de samenstelling van externe inhuur door de gemeente Hoeksche Waard. De onderzoeksvraag luidt:

“Wat is het beleid van de gemeente Hoeksche Waard op het gebied van externe inhuur, wat is de samenstelling van externe inhuur bij de gemeente en hoe verhoudt zich dat tot andere gemeenten?”

Definitie en afbakening

Het is van belang om een eenduidige definitie te hebben van externe inhuur, zodat een vergelijking kan worden gemaakt met andere gemeenten op basis van dezelfde definitie.

De RK HW sluit aan bij de veelgebruikte definitie van A&O-fonds Gemeenten, een definitie die ook wordt gehanteerd door de VNG:

Onder externe inhuur wordt verstaan:

Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

Het kan onder andere gaan om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detacheringsovereenkomsten. Het kan zowel gaan om inhuur voor tijdelijke vervanging of voor inhuur van specialisten met specialistische vakkennis die ontbreekt in uw organisatie. Kenmerk van inhuur is dat de ingehuurd functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie.

Onder de definitie van externe inhuur valt niet:

- Alle vormen van uitbesteding en outsourcing waarin sprake is van resultaatopdrachten of waarbij resultaatafspraken worden gemaakt, zonder dat er door de opdrachtgever op inzet van specifieke capaciteit wordt gestuurd. Anders gezegd: alle vormen waarin een product of opdracht compleet in de markt wordt gezet.
- Inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken.

Bron: Personeelsmonitor A&O-fonds Gemeenten

Externe inhuur kan bestaan uit uitzendkrachten, payrollmedewerkers, gedetacheerden of zzp'ers.

Beleid voor externe inhuur in Hoeksche Waard

De gemeente geeft aan een beleidsarme, wendbare organisatie te willen zijn. Er is daarom geen visie vastgelegd op welke wijze externe inhuur bijdraagt aan de organisatie of hoe invulling gegeven kan worden aan het terugdringen van externe inhuur. Wel heeft de gemeente de insteek om terughoudend te zijn met de inzet van externe inhuur, omdat inhuur niet bijdraagt aan de duurzame ontwikkeling van de organisatie. Daarnaast zijn er richtlijnen afgesproken over de afweging en procedure van externe inhuur door teammanagers.

Bij een capaciteitsvraagstuk wordt altijd eerst geprobeerd om dit intern in te vullen. Wanneer dit niet mogelijk is wordt er extern ingehuurd. Deze procedure is uitbesteed aan de inhuurdesk (combinatie van Yacht en Randstad), die na vooroverleg de werving voor haar rekening neemt en kandidaten aanbiedt. De teammanager neemt uiteindelijk de beslissing.

Bij het streven naar zo min mogelijk externe inhuur staan binnen het strategisch personeelsbeleid twee HR-instrumenten centraal: *employer branding* en *strategische personeelsplanning*. Bij employer branding gaat het zowel om het boeien en binden van het huidige personeel als het aantrekken van nieuw personeel. De strategische personeelsplanning draagt bij aan een betere anticipatie op toekomstige capaciteitsvraagstukken en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De bedoeling is dat beide instrumenten bijdragen aan het verlagen van de externe inhuur.

Doelstelling externe inhuur in Hoeksche Waard

In de begroting van 2021-2024 geeft de gemeente een inhuurpercentage aan van 5%. In de jaarstukken 2020 van de Hoeksche Waard bedraagt de gerealiseerde inhuur 21% van de totale loonsom. In Nederlandse gemeenten met een inwonertal van 50.000 tot 100.000 bedraagt het inhuurpercentage gemiddeld 17% van de loonsom (Personeelsmonitor 2019, A&O-fonds Gemeenten).

De doelstelling van 5% in de begroting 2021-2024 van Hoeksche Waard is gebaseerd op externe inhuur vanwege ziekte en calamiteiten. Er zijn echter nog twee andere soorten externe inhuur: 1) Inhuurkrachten worden ook aangetrokken om onbezette formatie (vacatureruimte) in te vullen en 2) Inhuur vindt plaats om projecten en opgaven te kunnen realiseren. Met deze laatste twee aspecten is geen rekening gehouden in de begroting 2021-2024. Hierdoor loopt de realisatie van de feitelijke inhuur uit de pas met het uitgangspunt in de begroting.

Een inhuurpercentage van 5% wordt door de organisatie pas als realistisch gezien als de organisatie structureel vorm is gegeven. Zowel in de ambtelijke organisatie als bij het bestuur leeft daarbij de gedachte dat het 5 à 7 jaar duurt om de organisatie op orde te krijgen na de herindeling waarbij de meeste vacatures structureel zijn ingevuld. Na die periode kan worden volstaan met een kleinere flexibele schil en beperktere externe inhuur.

Ten tijde van dit onderzoek is de begroting 2022-2025 vastgesteld. In de begroting 2022-2025 is de beleidsindicator externe inhuur aangepast naar 15%, waarbij de gemeente aangeeft de vacatureruimte inmiddels wel meegenomen te hebben bij de berekening van het kengetal in de begroting.

De omvang en samenstelling van externe inhuur in Hoeksche Waard

Door Cebeon is op basis van grootboekanalyse berekend dat de gerealiseerde externe inhuur in Hoeksche Waard 11,6 mln. euro bedroeg in 2019 en 13,5 mln. euro in 2020. Dit is 21% respectievelijk 23% van de personeelslasten op realisatiebasis. Het beeld van externe inhuur in de jaarstukken is niet volledig, omdat externe inhuur in de financiële administratie niet altijd als zodanig wordt geregistreerd.

De omvang van externe inhuur tussen teams verschilt veel van elkaar, door het niet kunnen invullen van vacatures doordat gevraagde expertise op de markt schaars is.

Binnen de teams Buitendienst, WMO, Omgeving, ICT-beheer en Teammanagement vindt in *absolute* zin de meeste inhuur plaats. Bij een aantal van deze teams hangt de omvang van de externe inhuur vooral samen

met de omvang van de teams, met name bij het team Buitendienst waarbij het relatieve aandeel van de inhuur laag is en sprake is van inhuur ingezet voor seizoenswerk.

Bij andere teams is het *relatieve* aandeel van externe inhuur juist hoger terwijl dit om wat kleinere teams gaat. Hierbij springen ICT-beheer, Toezicht en Handhaving en teams binnen het sociaal domein (Inkomen, Wmo, Schulddienstverlening) eruit. Binnen deze teams is meer sprake van het lastig kunnen invullen van vacatures en/of vraag naar specifieke expertise.

De samenstelling van de inhuurlasten naar typen inhuur (uitzendkrachten, ZZP, detachering, payroll) blijkt niet uit de financiële of personeelsadministratie.

Externe inhuur in Hoeksche Waard vergeleken met benchmark-gemeenten

De inhuurlasten zijn in de gemeente Hoeksche Waard duidelijk hoger dan bij vergelijkbare gemeenten.¹ In absolute omvang is dit verschil ongeveer 70%. Alle individuele referentiegemeenten, waaronder ook de gemeenten die de afgelopen paar jaar zijn heringedeeld, hebben daarbij een lager niveau van inhuur. Uit een globale analyse van beleidskeuzes blijkt dat de Hoeksche Waard duidelijk een groter deel van de beschikbare middelen uitgeeft aan personeel (inclusief inhuur).

Uit de benchmark volgt geen vergelijking van de inhuurtarieven, evenals of sprake is van kwalitatieve verschillen met referentiegemeenten.

Percepties van de gemeenteraad over externe inhuur in Hoeksche Waard

Informatie voor de raad heeft met name betrekking op het totaal van de personeelsbudgetten. De achtergrond van het uitgangspunt van 5% in de begroting 2021-2024 is niet helder, evenmin als de wijze hoe deze kan worden gerealiseerd. De raad heeft geen duidelijk inzicht in hoe het verschil tussen de begroting en de realisatie kan worden geduid. Daarnaast spelen er vragen in hoeverre ambities kunnen worden gerealiseerd zonder een vorm van inhuur.

Conclusies

1. Het kostenniveau van externe inhuur in de Hoeksche Waard is relatief hoog

De externe inhuur bedraagt 11,6 mln. euro (2019) en 13,5 mln. euro (2020). Dit is 21% respectievelijk 23% van de personeelslasten op realisatiebasis (het beeld van externe inhuur in de P&C-documenten is niet volledig, omdat externe inhuur in de financiële administratie niet altijd als zodanig wordt geregistreerd).

De inhuurlasten zijn in de gemeente Hoeksche Waard duidelijk hoger dan bij vergelijkbare gemeenten. Alle individuele referentiegemeenten, waaronder ook de gemeenten die de afgelopen paar jaar zijn heringedeeld, hebben een lager niveau van inhuur.

2. De begrote inhuurlasten geven geen goed beeld van de feitelijke inhuurlasten

De doelstelling van 5% in de begroting 2021-2024 hield geen rekening met inhuur om onbezette formatie (vacatureruimte) in te vullen en inhuur om projecten/opgaven te kunnen realiseren. Hierdoor liep de realisatie van de feitelijke inhuur uit de pas met het uitgangspunt in de begroting. De gemeente heeft aangegeven de vacatureruimte inmiddels wel meegenomen te hebben bij de berekening van het kengetal in de begroting 2022-2025. De inhuur voor projecten en opgaven zit daar echter nog niet bij.

¹ Om een goede vergelijking te kunnen maken met de gemeente Hoeksche Waard is voor de selectie van referentiegemeenten gekeken naar belangrijke structuurkenmerken die van invloed zijn op de kostenverschillen tussen gemeenten (zie paragraaf 2.3 uit de Nota van Bevindingen). Daarnaast zijn alleen gemeenten geselecteerd die een herindelingsproces hebben doorgegaan. De vijf referentiegemeenten zijn Altena, Goeree-Overflakkee, Meierijstad, Zuidwest-Fryslân en Westland.

3. Er is geen plan hoe de inhuurlasten kunnen worden teruggebracht naar een realistisch structureel niveau

Er is geen visie vastgelegd op welke wijze externe inhuur bijdraagt aan de organisatie of hoe invulling gegeven kan worden aan het terugdringen van externe inhuur. Het gewenste niveau van externe inhuur kan pas realistisch worden bepaald als de gemeentelijke (basis) organisatie vorm is gegeven. Er zijn momenteel geen criteria om te beoordelen of hierin voldoende voortgang wordt geboekt.

4. Er zijn belangrijke stappen gezet in de monitoring van de ontwikkeling van inhuurbudgetten

Verantwoording van keuzes over inhuur komt aan bod in driehoeksgesprekken tussen de teammanager, HR en Financiën, en op directieniveau in een dashboard. Het accent ligt hierbij op de ontwikkeling van de personeelsbudgetten en voorliggende keuzes voor de korte termijn. Een en ander is vastgelegd in een werkwijze. Deze monitorinstrumenten liggen ook vast in de richtlijnen waarmee wordt gewerkt.

5. Financiële expertise ontbreekt bij de beoordeling van aanbod vanuit de inhuurdesk

Teammanagers maken de integrale afweging bij de beoordeling van het aanbod op inhuurvragen. Zij hebben op dit moment onvoldoende houvast bij de financiële beoordeling van inhuurtarieven van kandidaten vanuit de inhuurdesk. Teammanagers hebben minder zicht op de tarieven die op de markt gebruikelijk zijn en de fee die door bureaus wordt gevraagd. Idealiter wordt dit voorafgaand aan de feitelijke inhuur besproken (wat kost iemand en is dat redelijk?), maar in de praktijk lukt dit regelmatig niet. Er wordt geen aanvullende toets uitgevoerd of inhuurtarieven bij andere teams of andere gemeentelijke onderdelen (en eventueel andere gemeenten) anders liggen.

6. Het effect van (bijgestelde) ambities op de personele lasten is onvoldoende helder

Het niveau van de inhuurlasten wordt mede bepaald door de ambities van de gemeente. Wanneer het ambitieniveau hoog is vraagt dit op uitvoeringsniveau meer van de gemeentelijke organisatie. Dit kan ertoe leiden dat er meer personeel extern moet worden ingehuurd. Deze gevolgen zijn onvoldoende helder gemaakt op het moment dat het beleid (ambities) wordt geformuleerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de energietransitie of de woningbouwopgave. Hierbij is het voor de raad onduidelijk wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke organisatie als geheel alsmede de verhouding tussen vast en flexibel personeel.

7. De raad heeft geen kader om de ontwikkeling van externe inhuur te duiden

Informatie voor de raad heeft met name betrekking op het totaal van de personeelsbudgetten. Gegevens over de ontwikkeling van de externe inhuur zijn daarbij summier waarbij een nadere toelichting ontbreekt. De raad heeft daardoor geen goed inzicht in hoe het verschil tussen de begroting en de realisatie kan worden gededd.

Aanbevelingen aan het college

1. Maak een duidelijk plan hoe de externe inhuurlasten kunnen worden teruggebracht naar een realistisch structureel niveau, voorzien van een deadline waarbinnen deze doelstelling kan worden gerealiseerd en instrumenten die hieraan bijdragen.

Er is momenteel geen houvast om te beoordelen of voldoende voortgang wordt gemaakt met het verlagen van externe inhuur. Dit kan pas als een realistisch plan is opgesteld, met een doelstelling om de externe inhuur terug te brengen (naar welk percentage), over welke tijdshorizon (bijvoorbeeld 3, 5 of 7 jaar), met welke instrumenten (employer branding en strategische personeelsplanning), gegeven de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (vacatures, vervanging e.d.).

Volg of de ingezette instrumenten een substantiële bijdrage leveren aan een meer duurzame verhouding tussen vast personeel en flexibel personeel. Monitor de ontwikkelingen periodiek en geef een toelichting op deze ontwikkelingen.

2. Zorg voor een meer realistische begroting van de inhuurlasten zodat een beter oordeel kan worden gevormd over de feitelijke inhuurlasten.

De doelstelling van de inhuurlasten zoals die vastligt in de beleidsindicator ‘externe inhuur’ kent een andere afbakening dan de gerealiseerde inhuurlasten (zie conclusie 2). Voor een goede beoordeling door de raad is het van belang om duidelijk aan te geven waarop de doelstelling is gebaseerd.

3. Geef teammanagers meer inzicht bij het beoordelen van de tarieven van het aanbod van kandidaten vanuit de inhuurdesk.

Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een benchmark (tussen teams of met andere gemeenten) van de tarieven en de opslag die door inhuurdesk wordt gerekend. Geef het team Financiën hierbij een meer actieve rol.

4. Breng bij voorstellen over ambities of het voorzieningenniveau ook de gevolgen voor de personele budgetten (inclusief externe inhuur) structureel in beeld.

Het is aan te bevelen om daarbij vooraf een inschatting te maken of de benodigde personele inzet of expertises structureel binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig zijn of dat daarvoor inhuur noodzakelijk is.

Dit is specifiek van belang bij het vormgeven van de ambities op landelijke opgaven, veelal een gevolg van ingezet rijksbeleid, zoals de energietransitie en de woningbouwopgave. Hierbij wordt het voor de raad meteen duidelijk wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke organisatie en voor de verhouding tussen vast personeel en flexibel personeel in het bijzonder. Breng hierbij ook periodiek in beeld wat de gevolgen zijn van het geboden voorzieningenniveau van de gemeente op de omvang van externe inhuur, en in de keuze of deze binnen de gemeentelijke organisatie of via uitbestedingen of samenwerking vormgegeven wordt.

5. Onderzoek of er meer mogelijkheden zijn om personeel structureel of tijdelijk bij pieken of dalen te kunnen aantrekken buiten de eigen gemeentelijke organisatie.

Bij het aantrekken van specifieke expertises kunnen vergelijkbare vraagstukken in regionaal verband spelen. Bij de invulling van vacatures kan er meer aandacht uitgaan naar de beschikbaarheid van gespecialiseerd personeel bij strategische samenwerkingspartners. Er wordt reeds incidenteel personeel uitgewisseld met enkele gemeenschappelijke regelingen. Naast hiervan meer gebruik te maken (bijvoorbeeld in het ruimtelijke domein), kan ook meer aandacht uitgaan naar bredere samenwerking met andere gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld spelen bij landelijke opgaven waarmee alle gemeenten te maken hebben, maar ook bij meer ondersteunende taken. In de interviews is naar voren gekomen dat die mogelijkheden nauwelijks worden onderzocht, omdat de samenwerking altijd is gezocht binnen de voormalige gemeenten.

Aanbevelingen aan de raad

1. Vraag het college om periodiek informatie te verschaffen over de doelstelling, de totale lasten en de samenstelling van externe inhuur.

Het is voor een goed gesprek tussen raad en college wenselijk om duidelijker aan te geven waarop de doelstelling voor externe inhuur is gebaseerd. Is dit inhuur vanwege ziekte/calamiteiten, vacatureruimte of expertise? Laat u periodiek (bijvoorbeeld bij de begroting en de jaarstukken) uitgebreid informeren over de stand van zaken met betrekking tot deze samenstelling van externe inhuur en de totale lasten van externe inhuur.

2. Vraag het college om één jaar na de behandeling van deze quick scan inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Na 1 jaar is er zicht op de eerste genomen stappen door de gemeente.

Bijlage: Rapportage met bevindingen Cebeon

Quick scan externe inhuur Hoeksche Waard

Rekenkameronderzoek naar beleid en samenstelling van externe inhuur



21807

Nota van bevindingen

6 december 2021

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Uitgangspunten.....	4
2.1	Afbakening externe inhuur.....	4
2.2	Onderzoeksaanpak	5
2.3	Selecteren van referentiegemeenten.....	6
3	Inhuurbeleid gemeente Hoeksche Waard	8
3.1	Beleid en visie.....	8
3.2	Inhuurbudgetten	10
3.3	Inhuurproces en afwegingen	13
3.4	Verwachtingen gemeenteraad	14
4	Beeld inhuurlasten Hoeksche Waard en referentiegemeenten	16
4.1	Inhuurlasten Hoeksche Waard	16
4.2	Vergelijking met vijf referentiegemeenten	19
5	Beantwoording onderzoeksvragen.....	22
	Bijlagen	25
A	Normenkader	26
B	Documenten	27
C	Interviews.....	28

1 Inleiding

De Rekenkamer Hoeksche Waard (RHW) heeft Cebeon gevraagd om een onderzoek (quick scan) te verrichten naar het externe inhuurbeleid van de gemeente. Het onderwerp ‘externe inhuur’ kwam na een informatieronde van de RHW bij de gemeenteraad als meest genoemde onderwerp naar voren. De gemeentelijke organisatie Hoeksche Waard is ontstaan per 2019 als gevolg van een gemeentelijke herindeling uit de voormalige gemeenten Binnenmaas, Strijen, Cromstrijen, Korendijk en Oud-Beijerland. In de nieuwe gemeente zijn ook drie gemeenschappelijke regelingen opgegaan.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek naar de externe inhuur staan de volgende hoofdvragen centraal:

1. Wat is het beleid van de gemeente Hoeksche Waard op het gebied van externe inhuur?
2. Wat is de samenstelling van externe inhuur bij de gemeente?
3. Hoe verhoudt zich dat tot andere gemeenten?

Deze hoofdvragen worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Welk *beleid* hanteert de gemeente Hoeksche Waard op het gebied van de inhuur van externen? Wat is de *procedure* bij inhuur?
2. Op welke wijze draagt externe inhuur bij aan het strategisch personeelsbeleid? Wat betekent de externe inhuur voor de *continuïteit* en de *kwaliteit* van de werkprocessen?
3. Welke doelstellingen heeft de gemeente Hoeksche Waard geformuleerd ten aanzien van externe inhuur? Hoe *doeltreffend* is het beleid? Welke middelen zet de gemeente in om de externe inhuur te verlagen van 18% in 2019 naar 5% in 2021?
4. Wat is de *samenstelling* van de externe inhuur in de gemeente Hoeksche Waard in de periode 2019-2020: Is de inhuur tijdelijk of structureel? Op welke disciplines? Wat zijn de redenen voor inhuur?
5. Hoe verhoudt externe inhuur in de gemeente Hoeksche Waard zich tot *andere gemeenten*? Zijn de gehanteerde tarieven marktconform?
6. In hoeverre voldoet het beleid op het gebied van de inhuur van externen aan de verwachtingen van de raad?

Leeswijzer rapportage

In hoofdstuk 2 zal eerst worden stilgestaan bij de uitgangspunten van het onderzoek. Hierin komen ook de onderzoeksstappen aan de orde. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 nader ingezoomd op het inhuurbeleid van de gemeente Hoeksche Waard. Daarbij wordt stilgestaan bij de visie op externe inhuur, de doelstellingen die daarbij zijn geformuleerd, het inhuurproces met de afwegingen die daarbij een rol spelen en de verwachtingen van de raad ten aanzien van het beleid. Daarna komt in hoofdstuk 4 de financiële analyse aan bod waarbij gekeken wordt hoeveel externe inhuur bij de gemeente Hoeksche Waard plaatsvindt. De gemeente wordt hierbij ook vergeleken met een aantal referentiegemeenten. In het afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

2 Uitgangspunten

In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten van het onderzoek ter sprake. Er zal worden ingegaan op de afbakening van de externe inhuur in dit onderzoek (paragraaf 2.1), het vastgestelde normenkader en de gehanteerde onderzoeksopzet die daarachter schuil gaat (paragraaf 2.2) en de selectie van referentiegemeenten (paragraaf 2.3).

2.1 Afbakening externe inhuur

Flexibele inzet van personeel

Flexibiliteit in personeelsinzet betekent voor de werkgever dat de personeelsinzet wordt aangepast aan de capaciteitsvraag. Dit kan leiden tot een efficiënte inzet van personeel. In onderstaand schema zijn verschillende vormen van de flexibele inzet van personeel opgenomen.

Tabel 2.1: Vormen van flexibele inzet van personeel (algemeen, niet specifiek voor de Hoeksche Waard)

Interne flexibele inzet van arbeid	Arbeidscontract	Functioneel		Taakroulatie, functieroulatie, van functies naar taken, etc.
		Numeriek	Temporeel	Ploegendiensten, overwerk, variabele werktijden, etc.
			Contractueel	Deeltijd-, oproep-, nulurencontracten, contracten voor bepaalde duur, projectaanstellingen, traineeships, stages, werkervaringsplaatsen
Externe flexibele inzet van arbeid	Dienstverleningscontract	Externe Inhuur		Uitzendkrachten
				Payrollmedewerkers
				Gedetacheerden
				Zzp'ers
	Samenwerking	Horizontaal	Binnen sectoren, bestuurslagen etc. Bijv. gemeenschappelijke regelingen	
		Verticaal	Binnen netwerken van afnemers en toeleveranciers, etc.	
		Overig	Regionaal, publiek-private samenwerking (PPS), etc.	
Uitbesteding	Functioneel	Taken en diensten integraal aanbesteden		
	Juridisch	Verzelfstandiging/privatisering van publieke diensten		

Externe inhuur is een vorm van externe flexibele inzet van arbeid en kan bestaan uit uitzendkrachten, payrollmedewerkers, gedetacheerden of zzp'ers. Andere vormen van externe flexibele inzet van arbeid zijn samenwerking (zoals in een gemeenschappelijke regeling) en uitbesteding (inkoop) van werk of expertise.

Externe inhuur

Onderscheidende elementen tussen externe inhuur en samenwerking/uitbesteding zijn in zijn algemeenheid dat externe inhuur locatiegebonden is en/of onderdeel is van een regulier werkproces (fysiek en/of sociaal). In dit onderzoek wordt gekeken naar alle soorten inhuurtrajecten. Er zijn geen nadere criteria gesteld aan de redenen voor inhuur (ziekte/vervanging, expertise, vacatures), de lengte van de trajecten, de inhuurconstructie (uitzenden, payrolling, detachering, ZZP-constructie) of de mate waarin inhuur als structureel of

incidenteel wordt aangemerkt. De afbakening sluit daarmee aan bij de definitie die door het A&O-fonds wordt gehanteerd in de personeelsmonitor:¹

Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

Het kan onder andere gaan om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detacheringsovereenkomsten. Het kan zowel gaan om inhuur voor tijdelijke vervanging of voor inhuur van specialisten met specialistische vakkennis die ontbreekt in uw organisatie. Kenmerk van inhuur is dat de ingehuurd functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van, en het beleid met betrekking tot de externe inhuur van personeel te kunnen beoordelen, is het nodig breder naar het gevoerde beleid rond de inzet van personeel te kijken. Daarom zijn andere vormen van personele inzet ook in het onderzoek betrokken (met name samenwerking en uitbesteding). Het zijn vaak communicerende vaten.

2.2 Onderzoeksaanpak

Bij het onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

1. *Documentanalyse* - bestudering van relevante documenten over het beleid van de gemeente Hoeksche Waard over de inzet van personeel, procedures rondom externe inhuur en de omvang van het personeelsbestand.
2. *Financiële analyse* - analyse van de grootboek- en personeelsinformatie van de gemeente Hoeksche Waard met betrekking tot externe inhuur en een vergelijking met referentiegemeenten.
3. *Interviews en aanvullende documentanalyse* – gesprekken voeren met betrokkenen en aanvullende documentstudie van het externe inhuurbeleid.

In het normenkader is uitgebreid vastgelegd aan de hand van welke normen en met welke onderzoeksactiviteiten de onderzoeksvragen zijn aangevlogen. Dit normenkader is afgestemd met de RHW en is in de bijlage opgenomen.

Informatie uit documentatie en interviews

Van de interviews zijn verslagen gemaakt die ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.² In de bijlagen zijn lijsten opgenomen van geraadpleegde documentatie en geïnterviewde functionarissen. Daar waar informatie in deze rapportage haar basis vindt in documentatie is dit expliciet vermeld (inclusief voetnoten). Als dit niet als zodanig is verantwoord is de informatie naar voren gekomen in interviews. Hierbij is op de informatie waar mogelijk gereflecteerd in meerdere interviews vanuit verschillende teams of verantwoordelijkheden. Op die wijze wordt de basis van de informatie versterkt.

¹ A&O Fonds Gemeenten, Gegevensdefinities & berekeningen personeelsmonitor gemeenten 2019.

² Voorafgaand aan de interviews hebben de informanten een itemlijst ontvangen zodat men zich goed kon voorbereiden op het gesprek.

2.3 Selecteren van referentiegemeenten

De inhuurlasten van de gemeente Hoeksche Waard zijn vergeleken met die van referentiegemeenten. Deze vergelijking biedt inzicht in het kostenniveau van externe inhuur en daarmee samenhangende achtergronden. Om een goede vergelijking te kunnen maken met de gemeente Hoeksche Waard is voor de selectie van referentiegemeenten gekeken naar belangrijke structuurkenmerken die van invloed zijn op de kostenverschillen tussen gemeenten.

Voor de definitie van deze structuurkenmerken is aangesloten bij de definities die voor de verdeling van de middelen in het gemeentefonds worden gehanteerd en worden gepubliceerd door het CBS. Er is gekeken naar de volgende kenmerken:

- Omvang (aantal inwoners);
- De mate waarin de gemeente een centrumfunctie vervult;
- De mate van verstedelijking (bebouwingsdichtheid, woonkernen);
- De demografische opbouw (jongeren, ouderen);
- Woningvoorraad (inclusief gemiddelde WOZ-waarde);
- Sociaal-economische status (huishoudens met lage inkomens).

Daarnaast is gekeken naar de ontstaansgeschiedenis: alleen gemeenten die een herindeling hebben doorgevoerd kwamen in aanmerking.³

Er zijn acht gemeenten geselecteerd die in bovenstaande kenmerken sterk lijken op de gemeente Hoeksche Waard. Deze acht gemeenten zijn benaderd met het verzoek om informatie aan te leveren voor dit onderzoek. Vijf gemeenten hebben hier gehoor aan gegeven.⁴

In onderstaande tabel is de structuur van de gemeente Hoeksche Waard vergeleken met het gemiddelde van de referentiegemeenten. Ter vergelijking is ook het gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2.2: Kostenverklarende (structuur)kenmerken voor de gemeente Hoeksche Waard, referentiegemeenten en heel Nederland (bron: CBS, stand 2020)

<i>(structuur)kenmerken</i>	<i>gemeente Hoeksche Waard</i>	<i>gemiddeld van de 5 referentiegemeenten</i>	<i>gemiddeld heel Nederland</i>
<i>algemene uitkering gemeentefonds in euro's per inwoner</i>	1.267	1.443	1.812
<i>lokale centrumfunctie*</i>	72%	95%	100%
<i>bebouwingsdichtheid**</i>	825	947	2.028
<i>ouderen: 65 jaar en ouder (%)</i>	22%	21%	19%
<i>jongeren: jonger dan 18 jaar (%)</i>	19%	20%	19%
<i>huishoudens met lage inkomens***</i>	24%	27%	30%
<i>woonkernen met minstens 500 adressen</i>	12	9	3
<i>WOZ-waarde woningen</i>	212.000	205.000	209.000
<i>gemiddelde woningbezetting (personen)</i>	2,3	2,3	2,1
<p>* Het aantal klanten (inwoners) dat een woonkern van een gemeente aantrekt uit alle woonkernen binnen een straal van 20 kilometer rondom de eigen woonkern, met inbegrip van die woonkern zelf.</p> <p>** De omgevingsadressendichtheid (oad) is het gemiddelde aantal hoofdadressen per km² dat een hoofdadres binnen zijn omgeving heeft</p> <p>***Het aantal huishoudens in de gemeente waarvan het inkomen hoger is dan 10% en lager is dan 40% van het landelijk huishoudinkomen</p>			

³ De geselecteerde referentiegemeenten zijn allen ontstaan uit een herindeling waarbij meerdere gemeentelijke organisaties zijn opgegaan in een nieuw gevormde gemeente. Bij een aantal referentiegemeenten is sprake van een vergelijkbare tijdsperiode als bij de Hoeksche Waard.

⁴ De vijf referentiegemeenten zijn Altena, Goeree-Overflakkee, Meierijstad, Súdwest-Fryslân en Westland.

Bij de referentiegemeenten is hetzelfde proces doorlopen als bij de gemeente Hoeksche Waard. De gedetailleerde grootboekinformatie is naast de afbakening van de externe inhuur gelegd. Daarvoor is aanvullende informatie opgevraagd bij gemeenten om de achtergronden van posten in beeld te krijgen. Om de vergelijking tussen de gemeente Hoeksche Waard en het gemiddelde van de referentiegemeenten zo robuust mogelijk te maken is in de financiële analyse (hoofdstuk 4) voor de nog resterende structuurverschillen gecorrigeerd op basis van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit heeft plaatsgevonden door de inhuurlasten van de referentiegemeenten te corrigeren op basis van het verschil van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, uitgedrukt in euro's per inwoner. Op deze wijze worden de inhuurlasten van referentiegemeenten op het niveau van de gemeente Hoeksche Waard gebracht; overgebleven verschillen zijn te duiden in verschillen tussen de gemeente Hoeksche Waard en referentiegemeenten in de taakuitvoering (efficiency, niveau van dienstverlening en organisatiekeuzes).

De bereidheid bij referentiegemeenten tot deelname aan het onderzoek heeft ervoor gezorgd dat de inhuurlasten in de Hoeksche Waard goed kunnen worden geduid.

3 Inhuurbeleid gemeente Hoeksche Waard

Externe inhuur is binnen een gemeentelijke organisatie vaak noodzakelijk. Naast vervanging bij ziekte kan een gemeente soms niet beschikken over specifieke expertises die voor een kortere of langere periode benodigd zijn. We zien bij veel gemeenten dat inhuurtarieven hoger liggen dan kosten van het personeel dat in vaste dienst is. Externe inhuur kan een opdrijvend effect hebben op het personeelsbudget. Om een goed evenwicht te vinden tussen inhuur en zelf doen, is het van belang dat de gemeente Hoeksche Waard een duidelijke visie heeft en beleid voert op externe inhuur (paragraaf 3.1). Daarna komen de doelstellingen van externe inhuur aan bod (paragraaf 3.2) evenals het proces en de afwegingen rondom externe inhuur (paragraaf 3.3). Ten slotte wordt in paragraaf 3.4 stilgestaan bij de verwachtingen van de raad met betrekking tot het beleid over externe inhuur.

3.1 Beleid en visie

Besturingsfilosofie en visie op Human Resources

Bij de start van de nieuwe gemeentelijke organisatie is een besturingsfilosofie en visie op Human Resources (HR) vastgesteld. Belangrijk speerpunt daarbij is een wendbare organisatie om snel te kunnen reageren op steeds snellere veranderingen.⁵ Aansluitend hierop is een dienstverleningsconcept geformuleerd dat uitgaat van meer online, persoonlijker en dichtbij. In de visie op HR is dit vertaald in:⁶

- Tijd-/plaats-onafhankelijk werken faciliteren ('activiteitgericht werken');
- Flexibele functies/rollen door middel van een generiek functiehuis (product- en dienstencatalogus);
- Data over vaardigheden, drijfveren of ontwikkelpotentieel;
- Strategische personeelsplanning met inzichten in talenten en gewenste situaties;
- Employer branding: een authentiek en onderscheidend 'werkgeversmerk' zorgt dat medewerkers graag bij de organisatie willen werken, en er willen blijven;
- Strategisch leren en ontwikkelingen (o.a. via de Hoeksche Campus⁷);
- Mobiliteit: gemotiveerd en duurzaam inzetbaar personeel.

Deze visie is uitgewerkt in een (jaarlijkse) HR-kalender waarin de instrumenten en doelstellingen bij de benoemde speerpunten zijn opgenomen.⁸ Er zijn hierin geen specifieke instrumenten en doelstellingen voor externe inhuur opgenomen.

visie op externe inhuur

Er is binnen de gemeente geen vastgelegde visie of beleidsdocument waarin doelstellingen en voor- en nadelen van externe inhuur zijn benoemd. Dit past binnen de filosofie om een beleidsarme gemeente te zijn zodat de organisatie wendbaar (agile) kan optreden. Alle werkzaamheden en functies komen in beginsel voor externe inhuur in aanmerking.

⁵ Besturingsfilosofie en hoofdstructuur, 5 maart 2018.

⁶ Visie op Human Resources in de Hoeksche Waard, januari 2018.

⁷ Platform voor opleidingen, workshops en vacatures binnen de gemeente. Binnen de Hoeksche Campus wordt gestreefd om samenwerking tussen medewerkers te versterken en te leren van elkaar en met elkaar.

⁸ HRM-kalender 2020-2021.

Uit de interviews blijkt dat teveel externe inhuur niet wenselijk wordt geacht voor de ontwikkeling van de organisatie en van de teams op de lange termijn. Als grootste nadeel wordt gezien dat deze medewerkers de organisatie (meestal) snel weer verlaten. Het blijkt lastig om inhuurkrachten binnenboord te houden en ze een vast dienstverband aan te bieden. Inhuurkrachten die bij de gemeente komen via een detachingsconstructie hebben een bewuste keuze gemaakt om op deze wijze te werken. Andere mogelijke nadelen van externe inhuur, zoals beperkte betrokkenheid bij de organisatie en benodigde inzet in de begeleiding van inhuurkrachten, worden niet herkend of niet als problematisch ervaren door teammanagers en HR.

strategisch personeelsbeleid

Bij het streven naar zo min mogelijk externe inhuur staan binnen het strategisch personeelsbeleid twee HR-instrumenten centraal: *employer branding* en *strategische personeelsplanning*. Andere belangrijke instrumenten op het gebied van strategisch personeelsbeleid zijn de oprichting van de Hoeksche Campus en het werken met zelforganiserende teams.

Bij *employer branding* gaat het zowel om het boeien en binden van het huidige personeel als het aantrekken van nieuw personeel. Aan dit beleid ligt geen uitgewerkte probleemanalyse ten grondslag, maar is vooral ingegeven door ervaringen waaruit bleek dat vacatures lastig waren in te vullen waardoor een beroep moest worden gedaan op inhuurkrachten. Met de activiteiten binnen employer branding wordt gestreefd om de uitstraling van de gemeente en de naamsbekendheid als werkgever te versterken.

Voor *strategische personeelsplanning* is een pilot uitgevoerd en staat de verdere uitrol in 2022 op de agenda. Het gaat hierbij ook om het goed anticiperen op externe inhuur. Teammanagers houden de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de gaten en zetten dit af tegen het personeelsbestand (match of mismatch) en verwachte knelpunten in de capaciteit. Zowel in de ambtelijke organisatie als bij het bestuur leeft daarbij de gedachte dat het 5 à 7 jaar duurt om de organisatie op orde te krijgen na de herindeling waarbij de meeste vacatures structureel zijn ingevuld. Na die periode kan worden volstaan met een kleinere flexibele schil en beperktere externe inhuur. Strategische personeelsplanning is een gedeelde opgave van HR en de teammanagers.

Door teammanagers en bestuur is de verwachting uitgesproken dat met de inzet van employer branding en strategische personeelsplanning de inhuur op termijn kan worden afgebouwd. Daarbij wordt wel aangegeven dat resultaten pas over een langere periode zijn te verwachten. Deze HR-instrumenten worden daarbij ingezet in een steeds krappere en veranderende arbeidsmarkt waarbij het voor de gemeente steeds lastiger wordt om medewerkers te werven en vast te houden. Daarbij is in interviews met directie en teammanagers de verwachting uitgesproken dat dit in de nabije toekomst nog wordt bemoeilijkt door de (landelijke) opgaven op het gebied van onder andere de energietransitie, Omgevingswet en de woningbouwopgave waarbij gevraagde expertise schaars is.⁹ De ervaringen met andere vormen van (thuis en digitaal) werken uit de coronaperiode zullen pas in de komende jaren hun weerslag krijgen. Dit kan enerzijds toe leiden dat vacatures makkelijker kunnen worden ingevuld, omdat reisbeperkingen kleiner worden. Anderzijds kunnen (potentiële) medewerkers ook makkelijker eisen gaan stellen en meer individualistische afwegingen gaan maken waardoor in een krappere wordende arbeidsmarkt het moeilijker wordt om geschikt personeel te vinden.

Er zijn geen doelstellingen of uitgewerkte prognoses (termijn of groeipad) beschikbaar of ingezette instrumenten binnen HR voldoende zijn om de externe inhuur te laten afnemen. Daarvoor zijn er te veel onzekere factoren over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de gevolgen van (landelijke) opgaven.

⁹ Hierbij speelt dat de vraag naar dergelijke expertises bij alle gemeenten in het land gaat spelen.

Bij het invullen van vacatures komt het incidenteel voor dat er personeel op detachingsbasis wordt uitgewisseld binnen gemeenschappelijke regelingen (zoals de veiligheidsregio en de omgevingsdienst). Er zijn geen strategische allianties aangegaan met maatschappelijke partners om personeel uit te wisselen of actief personeel aan te trekken. Ook deze organisaties hebben te maken met de lastige arbeidsmarkt en men vindt het niet netjes om daar actief personeel van te benaderen. De detacheringen hebben vooral betrekking op het uitvoeren van (tijdelijke) extra taken of pieken, bijvoorbeeld op het gebied van vergunningen.¹⁰ Deze vorm is minder geschikt voor het aantrekken van specifieke expertise waarbij het vaker gaat om een beperkt aantal uren (het is lastig om iemand te vinden voor slechts 1 of 2 dagen in de week).

3.2 Inhuurbudgetten

Binnen de gemeente worden de volgende inhuurbudgetten onderscheiden:

- *Structureel inhuurbudget* dat is bedoeld voor de vervanging bij ziekte¹¹ en de invulling van vacatures binnen het formatieplan. Dit structurele inhuurbudget vormt een communicerend vat met het personeelsbudget ('flexibel p-budget') dat in de begroting nog niet is aangewend voor vast personeel. Dit is in feite voor onbezette formatie (vacatureruimte) dat gedurende het jaar wordt ingevuld door te werven vast personeel of wordt ingevuld door externe inhuur. Niet de inhuurconstructie is hiermee structureel, maar de personele bezetting binnen de formatiestructuur wel;
- *Incidenteel inhuurbudget*:
 - Voor het oplossen van knelpunten als er tijdelijk niet voldoende (kwantitatief of kwalitatief) capaciteit beschikbaar is. Dit is extra capaciteit ten opzichte van het formatieplan (flankerend beleid);
 - Voor de inhuur van specialismen die niet binnen de organisatie aanwezig zijn¹²;
 - Om diverse projecten of opgaven te realiseren waar tijdelijk extra capaciteit voor nodig is die niet past binnen het formatieplan. In de begroting van het project/investering wordt hiermee rekening gehouden en de kosten worden rechtstreeks op het betreffende project geboekt.

Bij de start van de gemeentelijke organisatie is in eerste instantie besloten om budgetten voor vacatureruimte en inhuur centraal te beleggen. De invulling van vacatures en budget voor inhuur was een verantwoordelijkheid van het directieteam. Dit bleek al vrij snel geen wenselijke situatie. Aansluitend bij de besturingsfilosofie van de gemeente en de behoefte aan flexibiliteit is in maart 2020 besloten om deze budgetten te decentraliseren naar de teammanagers. De teammanagers kunnen daarbij bij de invulling van vacatureruimte een integrale afweging maken om vacatureruimte in te zetten voor inhuur rekening houdend met de invulling van vacatures in de loop van het jaar.

Incidentele inhuurbudgetten voor 'flankerend beleid', specialismen en projecten blijft echter centraal georganiseerd.

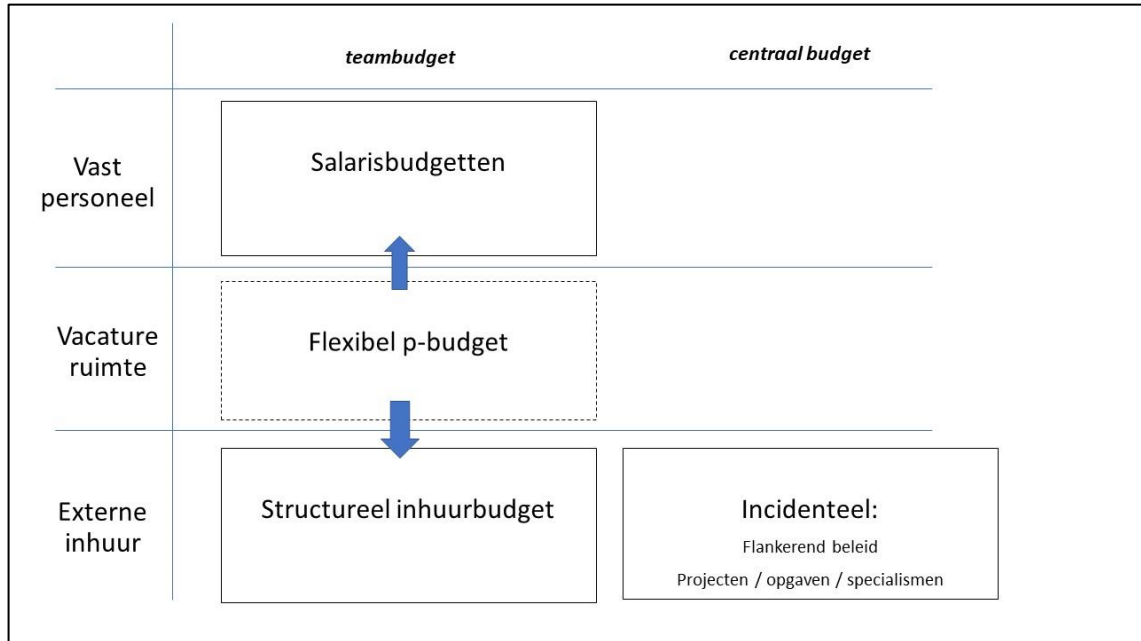
In figuur 3.1 zijn de verschillende budgetten schematisch weergegeven.

¹⁰ In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de samenstelling van inhuur en verschillen tussen teams.

¹¹ Op individueel niveau is vervanging vanwege ziekte niet structureel. Op concernniveau is er sprake van een bepaald structureel niveau van ziekte(verzuim).

¹² Een deel van het structurele inhuurbudget kan hiervoor ook worden ingezet als wordt beoordeeld dat deze expertise binnen de organisatie beschikbaar dient te zijn.

Figuur 3.1: Schematische weergave inhuurbudgetten



spelregels inzet 'flexibel p-budget' voor externe inhuur

Er zijn spelregels afgesproken over de inzet van vacatureruimte voor externe inhuur om middelen zo efficiënt mogelijk te kunnen inzetten. Deze spelregels zijn tot stand gekomen in een werkgroep waarbij HR en Financiën hebben geparticipeerd. De spelregels zijn komen vast te liggen in het besluit van het DT.¹³

Spelregels inzet flexibel p-budget:

- Directie en teammanagers mogen eigen vacatureruimte inzetten voor flexibele inhuur, rekening houdend met invulling vacatures in loop van het jaar;
- Directie en teammanagers krijgen structureel inhuurbudget naar rato van loonsom toegewezen en bijgeschreven op teambudget (flexibel p-budget);
- De beschikbare (inhuur)ruimte 2021 per team bestaat uit (+/- vacatureruimte per team 2021 +/- deel inhuurbudget obv % loonsom in 2021).
- Werkelijke inhuurkosten komen ten laste van flexibel p-budget van het betreffende team;
- Het is mogelijk om vacatureruimte te gebruiken voor inhuur, dit maakt onderdeel uit van het flexibel p-budget;
- Het is niet mogelijk om formatie structureel uit te breiden door inzet van flexibel p-budget. Extra middelen voor formatie toekennen (buiten bestaande budgetten) is voorbehouden aan de raad. Via een DT-voorstel kan de directie besluiten om de met de extra formatie gemoeide middelen te verwerken in de eerstvolgende Perspectiefnota. Dit betekent ook dat na besluitvorming van de directie het mogelijk is om tijdelijk te gaan werven tót het moment dat de raad goedkeuring heeft gegeven.

De omvang van dit flexibele p-budget is via de omvang van het salarisbudget verdeeld over de teams. Pas als het flexibele p-budget van een team volledig is aangesproken, en er niet geschoven kan worden tussen teams of binnen dezelfde budgethouder, kan een beroep worden gedaan op het centrale frictiebudget voor

¹³ Uitvoering decentralisatie p-budgetten 2020.

inhuur ('flankerend beleid').¹⁴ Bij deze inhuurbudgetten is zo sprake van communicerende vaten tussen de vacatureruimte en externe inhuur.

Uitgangspunt inhuurbudget van 5%

Er zijn geen specifieke doelstellingen over wat men wil bereiken met externe inhuur of voorwaarden die worden gesteld aan inhuurtrajecten. De P&C-cyclus geldt als kaderstellend document. Daarbij is het (structureel) inhuurbudget bij de start van de gemeentelijke organisatie vastgesteld op 5% van de loonkosten van de formatie. De achtergrond van dit percentage kent zijn oorsprong in de gemiddelde (begrote) inhuurlasten als gevolg van ziekte of calamiteiten bij de voormalige gemeenten.¹⁵ Overigens is door de voormalige gemeenten richting de herindeling al gewerkt met een vacaturestop waardoor de inhuurlasten vóór de herindeling al op een hoger niveau lagen.

Financiële krapte heeft ertoe geleid dat met ingang van 2023 het structurele inhuurbudget is verlaagd tot 1,25 mln. euro. Dit was nodig om een structureel begrotingsevenwicht te kunnen handhaven. Dit structureel inhuurbudget geeft de richting aan waarlangs de flexibele schil dient te worden afgebouwd.

Verschil begroting en realisatie

De doelstelling van 5%, die ook als wettelijk verplichte beleidsindicator is opgenomen in de P&C-cyclus, houdt geen rekening met het niet kunnen invullen van vacatures waardoor een beroep moet worden gedaan op inhuurkrachten. Deze vacatures die worden ingevuld door inhuur wordt gedekt uit het flexibel p-budget. Hierdoor wordt het kengetal in de begroting vele malen positiever voorgespiegeld dan in de realisatie (jaarrekening). In de realisatie wordt de (feitelijke) inhuur met door inhuur ingevulde vacatures namelijk wél meegenomen, omdat dan in beeld is voor welke vacatures er is ingehuurd. In deze systematiek lopen de begroting en realisatie veel uit elkaar doordat de inhuurverplichtingen niet realistisch zijn geraamd.

De ambitie die in de begroting 2021 is opgenomen om de inhuur terug te brengen naar 5% is niet een norm waarmee in de organisatie wordt gewerkt. Deze ambitie wordt door de organisatie pas als realistisch gezien als de gemeentelijke organisatie voldoende is gesetteld (niet eerder dan vijf jaar na de vorming van de gemeente, niet eerder dan 2023) zodat naar een lager niveau toegegroeid kan worden. Vanuit Financiën is deze ambitie wel meer dan een stip aan de horizon, maar in het algemeen hebben teammanagers meer oog voor het lopende jaar dan de doelstellingen op de middellange termijn.

Monitoring en evaluatie

Het directieteam ontvangt maandelijks een overzicht (dashboard) waarin de personeelsbudgetten en vacatureruimte worden gevolgd evenals de relatie die dit heeft met de formatie¹⁶ en de bezetting¹⁷. Daarnaast is er een periodieke informatiestroom vanuit de inhuurdesk waarin de ontwikkelingen op het gebied van externe inhuur inzichtelijk worden gemaakt (aantal nieuwe inhuuropdrachten, veel gevraagde functies en verschillen tussen teams). Daarnaast zijn er doorlopende driehoeksgesprekken tussen teammanagers, adviseurs financiën en HR waarbij inhuur een vast onderwerp is. Deze driehoeksgesprekken vinden plaats aan de hand van capaciteitsplanningen (teamplan) en de uitvoering van projecten in softwarepakket Cognos. Daarbij worden prioriteiten gesteld (bijvoorbeeld ten aanzien van projectregisseurs) en opgaven (sociale agenda).

¹⁴ P-budgetten werkwijze – 2021.

¹⁵ Notitie P-begroting HW – 2019. Hierin is opgenomen dat de deelnemende organisaties gemiddeld 6% voor inhuur hebben geraamd, exclusief specialistische diensten 4,2%.

¹⁶ De formatie is de hoeveelheid arbeidscapaciteit die is toegekend om de gemeentelijke output/de producten te kunnen realiseren. Bron: A&O-fonds gemeenten.

¹⁷ Tot de bezetting worden alle medewerkers die in dienst zijn van de gemeente met een vaste of tijdelijke aanstelling gerekend. . Bron: A&O-fonds gemeenten.

Bij Financiën bestaat het beeld dat teammanagers hun verplichtingen soms te zwaar inschatten waardoor budget wordt vastgehouden. Dit beeld is gebaseerd op de overschotten op inhuur in de jaren 2019 en 2020. Financiën streeft er in de gesprekken naar om meer realistisch te kijken naar de benodigde inhuurbudgetten zodat er ook mogelijkheden zijn om te schuiven tussen teams/budgethouders.

proces

1. Teammanager bespreekt maandelijks in driehoek Teammanager <> adviseur HRM <> adviseur Financiën stand van zaken van het flexibel P-budget. Rapport raadplegen via Dashboard: Cognos > HW informatieportaal > Managementrapportage. Of via financieel systeem.
2. Teammanager werkt met verplichtingen, zodat inzicht in het restant van het flexibel p-budget continu actueel is.
Teammanager vraagt bij adviseur Financiën begrotingswijziging aan bij schuiven tussen flexibel P-budgetten eigen teams.
Teammanager vraagt, na toestemming directeur en toets bij personeel/salarisadministratie, bij adviseur Financiën begrotingswijziging aan bij verschuiven flexibel p-budget tussen teammanagers.
Personeel/salarisadministratie verzorgt met Financiën de begrotingswijzigingen bij ontstaan of invullen vacatureruimte en bij de inzet frictie inhuurbudget.
3. Directieteam ontvangt maandelijks totaaloverzicht van de stand van zaken van het flexibel p-budget als onderdeel van het maandelijkse gegendeerde Dashboard.

3.3 Inhuurproces en afwegingen

Procedure capaciteitsvraagstuk

Bij het ontstaan van een capaciteitsvraagstuk probeert de teammanager dit eerst binnen het eigen team op te vangen, bijvoorbeeld door urenuitbreidingen of het schuiven van werkzaamheden. Als dit niet mogelijk is wordt er gekeken of er capaciteit beschikbaar is bij andere teams. Zo worden vacatures altijd eerst intern uitgezet, ook voor huidige externe inhuurkrachten. Hiervoor is er een interne loopbaanregeling opgestart wat heeft geresulteerd tot een klussenbank. Als deze mogelijkheden zijn uitgeput wordt er in overleg met HR een aanvraag ingediend bij de inhuurdesk.

Procedure inhuurdesk

De werving van geschikte inhuurkandidaten is uitbesteed aan de combinatie Yacht/Randstad (inhuurdesk). Met de inhuurdesk worden de eisen van de vacature (functie-eisen, specifieke wensen, tarieven, periode) uitgewisseld waarna de inhuurdesk start met de werving. Deze werving kan plaatsvinden in de eerste schil van benoemde voorkeursleveranciers of anders via de tweede schil van bij de inhuurdesk aangesloten bureaus. Volgens teammanagers is de kwaliteit van de aangeboden kandidaten over het algemeen goed al komt het ook wel eens voor dat het profiel wordt bijgesteld naar aanleiding van het aanbod. Men heeft het beeld dat deze constructie met één gecombineerde partij niet ten koste gaat van het aanbod in de markt.

Vervolgens wordt een préselectie gemaakt met geschikte kandidaten die worden voorgesteld bij de inhuurmanager. Na de gesprekken wordt er door de teammanager een besluit genomen en zorgt de inhuurdesk voor de verdere afwikkeling.¹⁸

¹⁸ Workflow gemeente HW – aanvragen, werving & selectie

Veelal wordt voor lagere loonschalen meer gebruik gemaakt van uitzendkrachten via Randstad (tot en met schaal 8). Hogere schalen, veelal ook meer beleidsmatige functies, worden ingevuld via Yacht met detachering of met ZZP-ers. Hiervoor is een aantal voorkeursleveranciers benoemd.

Dienstverlening inhuurdesk

Teammanagers beoordelen of een inhuurkracht voldoet. In klanttevredenheidonderzoek van Yacht uit 2019 wordt het niveau van de inhuurkrachten als positief ervaren evenals de contacten met de inhuurdesk (beide beoordeeld met een 8).¹⁹ Door corona en een nieuwe aanbesteding is er nog geen nieuw klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. De afweging van aangeboden kandidaten wordt in eerste plaats aan de inhuurdesk overgelaten, die ook beschikbaar is voor advies en onderhandeling. Het administratieve proces wordt ook door de inhuurdesk overgenomen. Bij een ongunstig aanbod komt het voor dat teammanagers dit terugleggen bij de inhuurdesk om opnieuw te onderhandelen. Bij dit proces zijn het team financiën en HR niet betrokken. Teammanagers maken uiteindelijk de integrale afweging, ook rekening houdend met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, en nemen het (formele) besluit.

Teammanagers hebben wat minder zicht op tarieven die op de markt gebruikelijk zijn en de *fee* die door bureaus wordt gevraagd. In driehoeksgesprekken komt dit in algemene zin wel terug. Idealiter wordt dit voorafgaand aan de feitelijke inhuur besproken, maar in de praktijk lukt dit regelmatig niet waardoor financiën soms te laat aan de bel kan trekken. Er wordt geen aanvullende toets uitgevoerd of inhuurtarieven elders anders liggen.

Aanbesteding

In 2020 heeft er een nieuwe (regionale)²⁰ aanbesteding plaatsgevonden waarbij de rol van de inhuurdesk opnieuw is gegund aan Yacht/Randstad.²¹ Hoewel er in eerste aanleg twijfels waren over de rechtmatigheid van de overbruggingsovereenkomsten (accountant) en efficiency (bij de OR) van de constructie betrof dit een zorgvuldig proces waarbij ook van andere partijen een aanbod is ontvangen.

Afsluiting inhuuropdrachten

De afsluiting van inhuuropdrachten valt onder de verantwoordelijkheid van de teammanager en het team waarvoor de inhuurkracht werkt. Om kennisoverdracht te waarborgen wordt dan vaak een overdrachtsdocument opgemaakt. Er is geen algemene voorziening of procedure om de kennisoverdracht op centraal niveau te waarborgen.

3.4 Verwachtingen gemeenteraad

In een bijeenkomst is met raadsleden en burgerleden in gesprek gegaan over externe inhuur. De raad heeft immers meerdere malen de RK HW verzocht om onderzoek te verrichten naar externe inhuur.

Percepties over beleid

De afbakening van externe inhuur leidt niet tot uiteenlopende beelden. Bij raadsleden is het beeld duidelijk dat externe inhuur meerdere oorzaken kan hebben. Daarbij geeft de raad aan een onderscheid in externe inhuur als gevolg van capaciteitstekort (inclusief ziekte/calamiteiten) en externe inhuur als gevolg

¹⁹ Yacht, KPI's en klanttevredenheidsonderzoek, 2019.

²⁰ Gezamenlijk met 11 gemeenten/organisaties.

²¹ Raadsbesluit 'aanbesteding raamovereenkomst inhuur met één opdrachtnemer', 27 mei 2020.

van beschikbare expertise van belang te vinden. Er leven zorgen over de kosten van inhuurkrachten, zowel door ambtenaren die voor zichzelf beginnen ('draaideur') als de hoge commerciële tariefstelling.

Grip op de lasten voor externe inhuur wordt door de raad als problematisch ervaren. Kaders over de eigen organisatie zouden moeten worden gekoppeld aan het ambitieniveau waarbij eerst gekeken moet worden naar de mogelijkheden die de gemeentelijke organisatie heeft het ambitieniveau zonder inhuur te realiseren. Een bepaald niveau van externe inhuur wordt min of meer als een logisch onderdeel van de flexibele organisatieschil gezien, maar de risico's lopen op naarmate inhuurkrachten langer binnen de organisatie blijven. Dit wordt gezien als een belangrijke reden voor de hoge inhuurlasten, evenals onvoldoende zicht op de inkoopmacht van de gemeente en geen zicht op de inhuurprocedure. Men is op zoek naar vuistregels om externe inhuur te kunnen koppelen aan vastgestelde ambitieniveaus.

Informatievoorziening aan de raad

De raad ontvangt vooral informatie over de omvang van de personeelslasten. Een overschrijding in de som van de personeelslasten, het totaal van de personeelskosten van medewerkers in dienst en inhuurkrachten, is in de basis de belangrijkste informatie. Voor een aantal raadsleden is er zonder een overschrijding van het personeelsbudget eigenlijk geen reden om door te vragen. Voor de raad is het lastig te beoordelen of het huidige niveau van inhuur hoog of laag is en of dit zich naar normale maatstaven ontwikkelt. Ook de mate waarin de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan door de ontwikkeling van externe inhuur is een vraag die de raad bezighoudt. Wat dat betreft is er behoefte aan een nadere normering.

Het verschil tussen de begrote lasten voor externe inhuur en de realisatie is een aspect dat ook is genoemd. De communicerende vaten tussen de beschikbare vacatureruimte en de omvang van externe inhuur worden onderkend, maar men zou ook graag gedurende het jaar op de hoogte gehouden willen worden over de ontwikkeling. Het is duidelijk dat er voordelen zitten aan externe inhuur, bijvoorbeeld als expertises tijdelijk beschikbaar dienen te zijn in de organisatie. Het is echter onduidelijk op welke wijze wordt omgegaan met de nadelen: op welke wijze is nu de kennisoverdracht bij vertrek van de inhuurkracht georganiseerd? Op welke wijze leert de huidige formatie om externe inhuur in de toekomst te beperken?

Er is weinig zicht op welke wijze het college inhoud wil geven aan de ambitie om de externe inhuur fors te verlagen. Er wordt gevraagd welke instrumenten worden ingezet en welke tijdshorizon men hierbij voor ogen heeft.

Het ontbreekt de raad momenteel aan duidelijke kaders om het beleid te toetsen. In algemene zin wordt de wens om externe inhuur af te bouwen onderschreven maar heeft de raad geen (beoordelings)kader om het beleid te toetsen aan de uitgangspunten. Daarbij voelt de raad ook wel een zekere spanning; het is niet wenselijk als de raad zich bezighoudt met teveel details en organisatorische aangelegenheden, maar uiteindelijk voelt de raad zich wel verantwoordelijk voor de gemeentelijke organisatie. Vanuit haar rol is er een duidelijke behoefte om kaderstellend met het college in gesprek te gaan.

4 Beeld inhuurlasten Hoeksche Waard en referentiegemeenten

In dit hoofdstuk worden de lasten aan externe inhuur voor de gemeente in beeld gebracht en vergeleken met een aantal referentiegemeenten.

4.1 Inhuurlasten Hoeksche Waard

CBS – Informatie voor Derden (Iv3)

Gemeenten dienen een aantal keren per jaar hun exploitatielasten en -baten op te geven bij het CBS ten behoeve van de ‘Informatie voor Derden’ (Iv3). Dit gebeurt op begrotingsbasis, na afloop van de kwartalen en op realisatiebasis. Bij het CBS wordt onder andere de kostensoort ‘ingeleend personeel’ (categorie 3.5.1) onderscheiden. Dat is het startpunt van de financiële analyse in het onderzoek geweest.

Grootboek

De financiële cijfers die aan het CBS worden geleverd kennen hun oorsprong in de financiële administratie van de gemeente. De gemeente heeft een ‘grootboek’ waarin de exploitatielasten van programma’s, producten en kostensoorten in beeld zijn gebracht. Binnen de afbakeningen van de Iv3-voorschriften kunnen gemeenten hun ‘grootboek’ zelf inrichten.

Uit de jarenlange ervaringen met financiële administraties van gemeenten is bekend dat lasten en baten niet altijd door gemeenten op dezelfde wijze worden geregistreerd. Om een zuiver en volledig beeld te kunnen vormen van de lasten voor externe inhuur heeft er daarom een grootboekanalyse plaatsgevonden van de realisatiecijfers 2019 en 2020 plus de gewijzigde stand van de begroting van 2021 (stand per juni 2021). Ten behoeve van dit onderzoek zijn ook alle individuele boekingen (facturen) van 2019 en 2020 opgevraagd. Aan de hand van deze boekingen heeft er een beoordeling plaatsgevonden of de lasten die zijn geboekt op de kostensoort ‘ingeleend personeel (personeel van derden)’ een volledig beeld geven van de inhuurlasten van de gemeente.

Afstemming met gemeente

De beoordeling van individuele boekingen is tot stand gekomen in nauwe afstemming met de gemeente (financiën en personeels-/salarisadministratie). Daarbij is naar voren gekomen dat niet alle inhuurlasten eenduidig in de financiële administratie worden verantwoord. Enerzijds heeft een deel van de lasten die zijn geboekt als inhuurlasten feitelijk geen betrekking op inhuur (circa 0,4 mln. euro in 2019 en ook in 2020). Dit komt overeen met een percentage van 3% à 4% van als Iv3-verantwoorde inhuurlasten. Anderzijds zijn er ook feitelijke inhuurlasten aangetroffen op andere kostensoorten. Het gaat om een bedrag van circa 0,7 mln. euro in 2019 en 2,0 mln. euro in 2020. Per saldo komen de inhuurlasten dan 0,3 mln. euro in 2019 en 1,5 mln. euro in 2020 hoger uit als zodanig geregistreerd op Iv3-categorie ‘ingeleend personeel’.

Cebeon heeft de beoordeling van de feitelijke inhuurlasten gemaakt op basis van kostensoorten en omschrijvingen van boekingen. De gemeente heeft de analyse verrijkt door de boekingen op basis van crediteuren die voorkomen in de personeelsadministratie te inventariseren. Beide analyses versterken elkaar om de feitelijke inhuurlasten zo goed mogelijk in beeld te brengen. Bij de gemeente wordt erkend dat in de financiële administratie de externe inhuurlasten niet eenduidig worden geregistreerd waardoor de Iv3-

totalen geen volledig beeld geven. Hoewel over het grootste deel van de aangemerkte inhuurlasten geen discussie is of deze valt binnen de afbakening van het onderzoek worden enkele specifieke posten (crediteuren) door de gemeente aangemerkt als inkoop of uitbesteding. Het gaat daarbij over personeel dat wordt ingezet als BOA in de openbare ruimte, beheerders van sporthallen (via een payrollconstructie), combinatiefunctionarissen, archeologen en als directiechauffeur. Dit personeel verloopt administratief niet via de personeelsadministratie, maar via inkoop. In de financiële analyse zijn deze inkoopconstructies als externe inhuur meegenomen.

Absolute omvang inhuurlasten

De uitkomst van de financiële analyse is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.1: Omvang externe inhuurlasten Hoeksche Waard in euro's per inwoner op basis van de realisatie 2019-2020

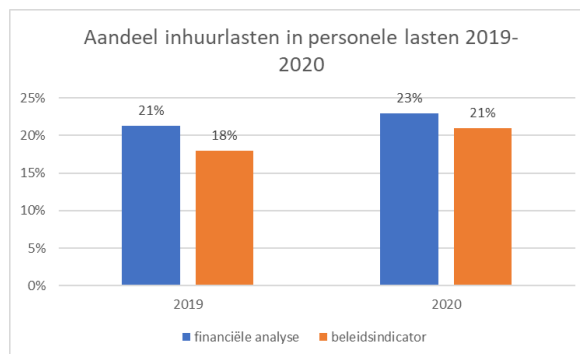
inhuurlasten	x mln. euro		euro per inwoner	
	2019	2020	2019	2020
Aangemerkt als inhuur (lv3-kostensoort)	11,3	12,0	129	138
Feitelijke inhuur (grootboekanalyse)	11,6	13,5	132	155

Uit deze tabel blijkt dat de inhuurlasten in 2019 feitelijk 11,6 mln. bedroegen (circa 132 euro per inwoner) en in 2020 toenamen tot 13,5 mln. euro (155 euro per inwoner). Dit is een toename van ongeveer 17%. De feitelijke inhuurlasten waren in 2019 circa 0,3 mln. euro hoger dan de inhuurlasten zoals die zijn aangemerkt op basis van de Iv3-kostensoort 'ingeleend personeel (personeel van derden). In 2020 was dit circa 1,5 mln. hoger.

Relatieve omvang van de inhuurlasten

De inhuurlasten kunnen worden uitgedrukt in de personele kosten (salarissen vast personeel plus inhuurlasten). Dit geeft het beslag aan van het personele budget dat wordt besteed aan ingehuurd personeel. Dit is ook een beleidsindicator die gemeenten dienen op te nemen in de begroting en de jaarrekening. Uit de financiële analyse blijkt dat in 2019 en 2020 respectievelijk 21% en 23% van de personele kosten werd besteed aan ingehuurd personeel.

Het percentage dat uit de financiële grootboekanalyse voortkomt is hoger dan is opgenomen in de verantwoording in 2019 en 2020 (namelijk 18% en 21%). Dit hangt ermee samen dat in de beleidsindicator alleen het structurele inhuurbudget (flexibel p-budget) is betrokken en niet een deel van de inhuur die samenhangt met projecten en opgaven alsmede inhuur met een incidenteel karakter. Vanzelfsprekend is ook inhuur die in de financiële administratie niet als zodanig is geboekt in de berekening van de beleidsindicator buiten beschouwing gebleven.



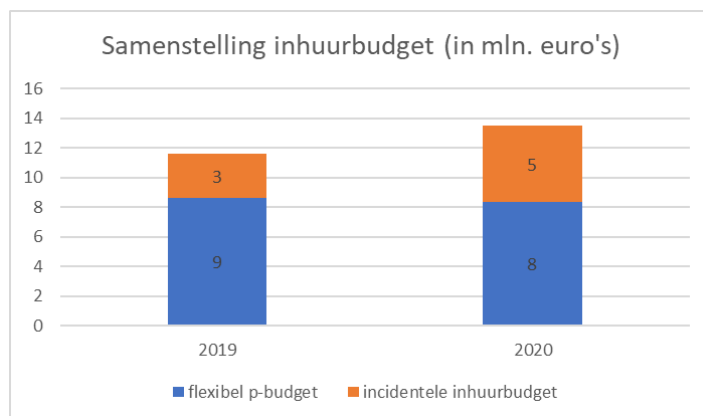
Samenstelling inhuurlasten

In hoofdstuk 3 is al toegelicht dat er binnen de gemeente een onderscheid wordt gemaakt in het flexibele p-budget en het incidentele inhuurbudget. Het flexibel p-budget is bedoeld voor de vervanging bij ziekte²² en vacatures binnen het formatieplan. Het incidentele inhuurbudget is bedoeld voor het oplossen van

²² Op individueel niveau is vervanging vanwege ziekte niet structureel. Op concernniveau is er sprake van een bepaald structureel niveau van ziekte(verzuim).

tijdelijke knelpunten in de capaciteit (flankerend beleid), voor de inhuur van specialismen die niet binnen de organisatie aanwezig is of om diverse projecten of opgaven te realiseren.

Het flexibele p-budget bedroeg in 2019 circa driekwart van de totale inhuurlasten. In 2020 is dit percentage lager (ruim 60%) terwijl de totale inhuurlasten wel toenemen (zie tabel 4.1)²³. Tussentijds was er sprake van een beleidswijziging waarbij het flexibel p-budget is gedecentraliseerd naar de teammanager. De omvang van het structurele inhuurbudget per team is bepaald als percentage van de salarislasten. Vanaf 2020



worden in de financiële administratie ook de inhuurlasten als flankerend beleid afzonderlijk onderscheiden van andere inhuurlasten. Dit budget wordt beheerd door de directie en kan worden ingezet voor specifieke omstandigheden of bepaalde (brede) opgaven. Dit maakt in 2020 ruim een derde van de incidentele inhuurlasten uit. Overigens worden deze inhuurlasten niet verantwoord op de inhoudelijke taakvelden waar deze inhuur betrek-

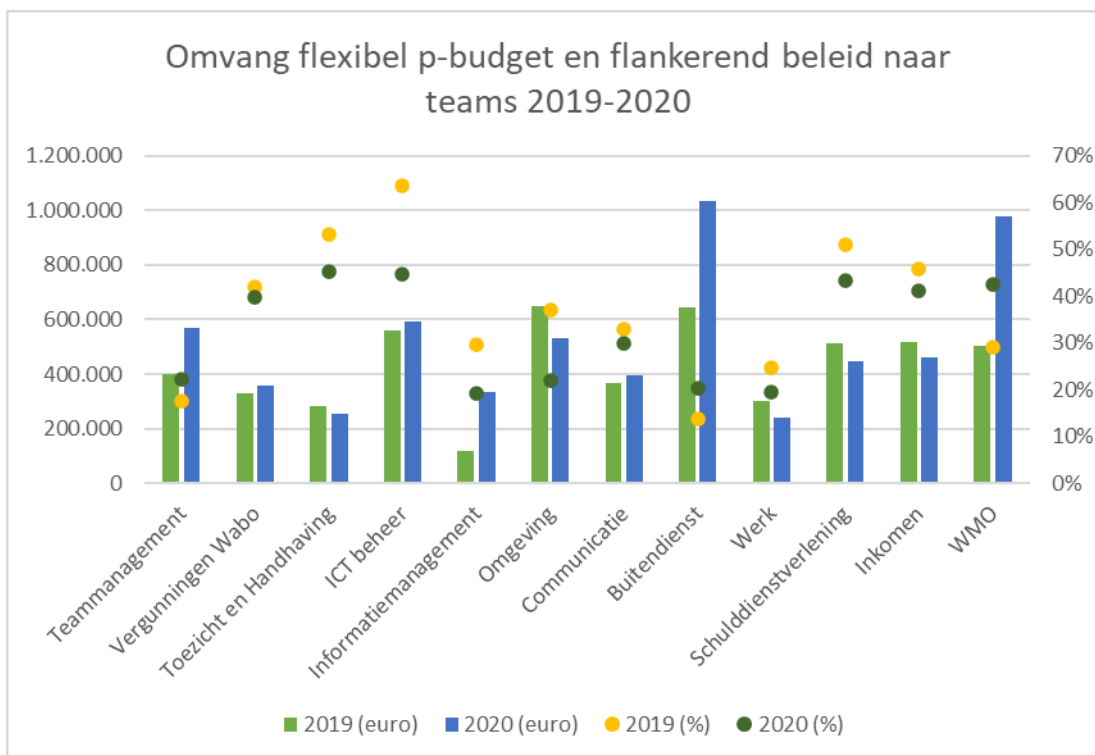
king op heeft, maar als ‘overhead’ geboekt. De structurele inhuurlasten worden via een verdeelsleutel wel toebedeeld aan de inhoudelijke taakvelden. De overige incidentele inhuurlasten worden direct geboekt naar de inhoudelijke taakvelden.

Een onderscheid naar type inhuurlasten, zoals de inzet van uitzendkrachten, ZZP-ers, detacheringsovereenkomsten, payrollconstructies is in de registraties van de gemeente niet eenduidig aangebracht.

Verschillen tussen teams

Het invullen van capaciteitsvraagstukken met extern personeel kan een verschillende achtergrond hebben. Dit kan samenhangen met het niet kunnen invullen van vacatures met vast personeel, vervanging van personeel vanwege ziekte of calamiteiten (bijvoorbeeld zwangerschapsverlof), specifiek benodigde expertise of tijdelijk personeel in projecten. De arbeidsmarktsituatie van benodigde expertise loopt tussen teams uiteen. Zo is de arbeidsmarkt van ICT-expertise krap. Ook teams waar zich veel dynamiek voordoet waarbij specifieke expertise schaars is op de markt kunnen hierdoor een hogere vraag naar inhuur kennen. In onderstaande figuur is de omvang van de externe inhuur inzichtelijk gemaakt voor een aantal teams waar veel inhuur plaatsvindt. Hierbij is de inhuur beperkt tot het flexibel p-budget en inhuur vanuit flankerend beleid (in 2020), omdat de meer incidentele inhuur in de financiële administratie niet wordt geadmistreerd naar team of op meerdere teams betrekking hebben (projecten). De staven geven het absolute niveau van inhuur aan (in euro's) en de stippen de relatieve omvang van de inhuurlasten binnen het teambudget. Bijvoorbeeld: bij de Buitendienst werd in 2020 ten opzichte van de andere teams het meest uitgegeven aan externe inhuur. Echter, het aandeel externe inhuur op de totale personeelslasten van de Buitendienst was relatief laag ten opzichte van de andere teams.

²³ De inhuurlasten die niet herkenbaar als inhuur zijn geboekt in de financiële administratie zijn hierbij ook als incidenteel aangemerkt, omdat ze geen onderdeel uitmaken van het flexibele p-budget. In feite kan het hierbij ook gaan om meer structurele inzet van ingehuurd personeel, zoals bij de inzet van BOA's en combinatiefunctionarissen.



Uit bovenstaande figuur blijkt dat de meeste inhuur in absolute zin plaatsvindt binnen de teams Buitendienst, WMO, Omgeving, ICT-beheer en Teammanagement. Binnen deze teams neemt de inhuur in 2020 veelal toe ten opzichte van 2019. Voor een deel hangt dit samen met de toekenning van de inhuur vanuit flankerend beleid. Bij een aantal van deze teams hangt de omvang van de externe inhuur vooral samen met de omvang van de teams, met name bij het team Buitendienst waarbij het relatieve aandeel van de inhuur laag is en sprake is van inhuur ingezet voor seizoenswerk. Bij andere teams is het relatieve aandeel van externe inhuur juist hoger terwijl dit om wat kleinere teams gaat. Hierbij springen ICT-beheer, Toezicht en Handhaving en teams binnen het sociaal domein (Inkomen, Wmo, Schulddienstverlening) eruit. Binnen deze teams is meer sprake van het lastig kunnen invullen van vacatures en/of vraag naar specifieke expertise.

Omvang externe inhuur in fte's

De formatie van de Hoeksche Waard kent een omvang van ongeveer 550 fte (eind 2020). Een deel van de formatie is niet ingevuld met vast personeel. In 2020 komt dit overeen met ongeveer 80 fte. Deze vacaturruimte wordt voor een deel gevuld met externe inhuur, maar voor een deel is dit ook ondercapaciteit. Het deel van de formatie dat wordt ingevuld met extern personeel wordt niet afzonderlijk geregistreerd. Daarbij speelt het probleem dat ingehuurd personeel dat voor een deel van het jaar wordt ingezet lastig is uit te drukken in fte.

4.2 Vergelijking met vijf referentiegemeenten

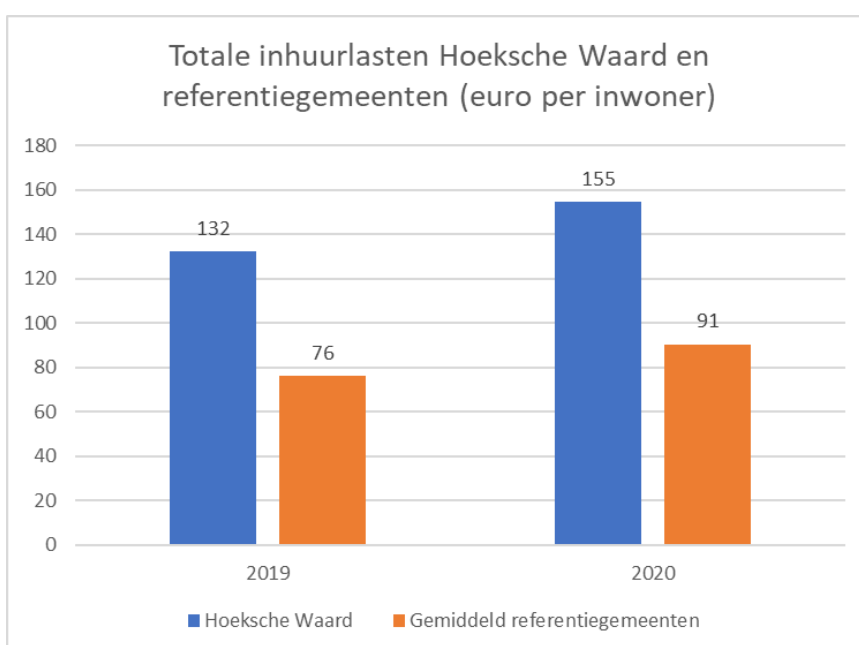
De gegevens van referentiegemeenten²⁴ zijn op dezelfde wijze in beeld gebracht als bij Hoeksche Waard. Dit betekent dat ook bij de referentiegemeenten financiële grootboekoverzichten zijn opgevraagd. De inhuurlasten van de referentiegemeenten zijn daarbij nog gecorrigeerd voor de verschillen die resteren in de

²⁴ De vijf referentiegemeenten zijn Altena, Goeree-Overflakkee, Meierijstad, Súdwest-Fryslân en Westland.

structuurkenmerken met de Hoeksche Waard (zie paragraaf 2.3). Net als bij Hoeksche Waard werd ook bij de referentiegemeenten inhuur aangetroffen op andere kostensoorten dan ‘ingeleend personeel’, met name bij ‘goederen en diensten’. Deze inhuurposten zijn dan ook, net als bij Hoeksche Waard, betrokken in de berekening.

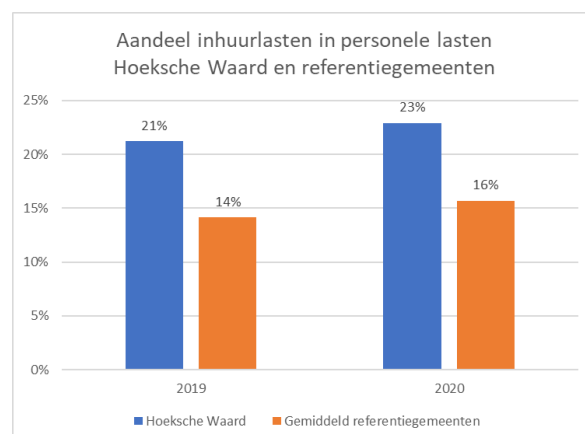
Vergelijking totaal inhuurlasten met referentiegemeenten

In de vergelijking van de inhuurlasten met referentiegemeenten komt een duidelijk beeld naar voren van hogere inhuurlasten in Hoeksche Waard. Zowel in 2019 als in 2020 zijn de inhuurlasten in Hoeksche Waard gemiddeld ruim 70% hoger dan bij referentiegemeenten. Alle individuele referentiegemeenten, waaronder ook de gemeenten die afgelopen paar jaar zijn heringedeeld, hebben daarbij een lager niveau van inhuur dan Hoeksche Waard. Overigens zijn daarbij wel grote verschillen in de inhuurlasten geconstateerd tussen gemeenten. Ook bij vrijwel alle referentiegemeenten nemen de inhuurlasten in 2020 toe ten opzichte van 2019. Deze toename ligt op een vergelijkbaar niveau als bij Hoeksche Waard.



Aandeel inhuurlasten

Wanneer de inhuurlasten worden afgezet tegen het totaal van de personele lasten (salarissen en inhuurlasten) dan is ook hierin het hogere kostenniveau bij de gemeente Hoeksche Waard terug te zien. In Hoeksche Waard wordt circa 21% in 2019 en 23% in 2020 van de personele lasten ingezet voor inhuur. Bij de referentiegemeenten is dit gemiddeld 14% in 2019 en 16% in 2020.

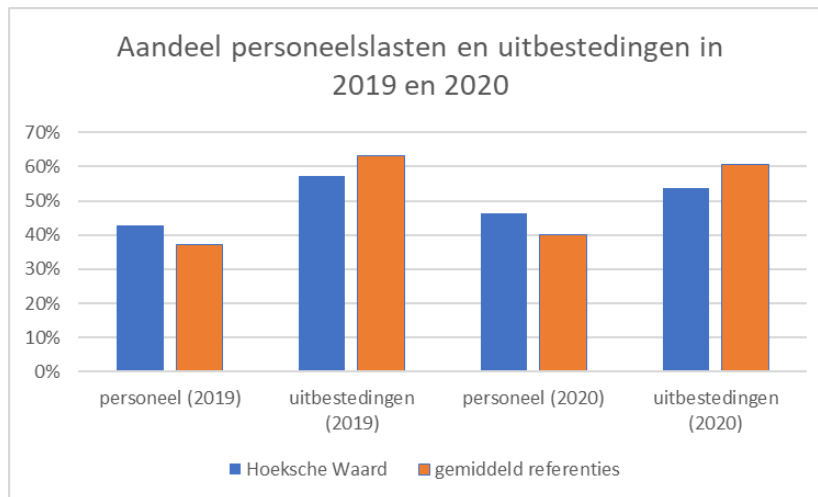


Beleidskeuzes taakuitvoering

Naast beleidskeuzes die worden gemaakt naar de inzet van vast personeel en ingehuurd personeel zijn ook beleidskeuzes over de uitvoering van gemeentelijke taken van invloed op de inhuurlasten. Het gaat daarbij onder andere om keuzes over het uitvoeren van taken binnen de gemeentelijke organisatie, in samenwerking met andere gemeenten of strategische partners of

door taken uit te besteden. Ook keuzes over het voorzieningenniveau van gemeentelijke taken, en de gevolgen daarvan voor de eigen inkomsten (zoals OZB), zijn daarbij van invloed.

Uit een globale analyse van dergelijke beleidskeuzes blijkt dat Hoeksche Waard duidelijk een groter deel van de beschikbare middelen uitgeeft aan personeel (inclusief inhuur). Dit is ongeveer 15% hoger dan bij de referentiegemeenten. Uitgaande van een vergelijkbare efficiency kan daaruit worden afgeleid dat in Hoeksche Waard meer taken in eigen beheer worden uitgevoerd dan gemiddeld bij referentiegemeenten. Mogelijk hangt de hogere inzet van personeel ook gedeeltelijk samen met een hoger voorzieningenniveau, maar dat valt buiten de reikwijdte van deze quick scan.



5 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit afsluitende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord.

1. Welk beleid hanteert de gemeente Hoeksche Waard op het gebied van de inhuur van externen? Wat is de procedure bij inhuur?

De gemeente wil terughoudend zijn met de inzet van externe inhuur, omdat dit niet bijdraagt aan de duurzame ontwikkeling van de organisatie. Er is geen visie vastgelegd op welke wijze externe inhuur bijdraagt aan de organisatie of hoe invulling gegeven kan worden aan het terugdringen van externe inhuur. De gemeente wil een beleidsarme, wendbare organisatie zijn. Wel zijn er richtlijnen afgesproken over de afweging en procedure van externe inhuur door teammanagers. Teammanagers maken de integrale afweging bij de inzet van personele budgetten waarbij er sprake is van communicerende vaten met de beschikbare vacatureruimte. De inzet van dit 'flexibel p-budget' is in 2020 gedecentraliseerd naar de verantwoordelijkheid van teammanagers zodat de gemeentelijke organisatie zich snel kan aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Bij een capaciteitsvraagstuk wordt altijd eerst geprobeerd om dit intern in te vullen. Wanneer dit niet mogelijk is wordt er extern ingehuurd. Deze procedure is uitbesteed aan de inhuurdesk (combinatie van Yacht en Randstad), die na vooroverleg de werving voor haar rekening neemt en kandidaten aanbiedt. De teammanager neemt uiteindelijk de beslissing. Verantwoording van keuzes over inhuur komt aan bod in driehoeksgesprekken tussen de teammanager, HR en Financiën, en op directieniveau in een dashboard.

2. Op welke wijze draagt externe inhuur bij aan het strategisch personeelsbeleid? Wat betekent de externe inhuur voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen?

Externe inhuur zorgt ervoor dat de gemeente invulling kan geven aan haar taken, dienstverlening en opgaven. Bij het optimaliseren van het strategisch personeelsbeleid staan employer branding en strategische personeelsplanning centraal. Bij employer branding gaat het zowel om het boeien en binden van het huidige personeel als het aantrekken van nieuw personeel. De strategische personeelsplanning draagt bij aan een betere anticipatie op toekomstige capaciteitsvraagstukken en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De bedoeling is dat beide instrumenten bijdragen aan het verlagen van de externe inhuur.

Zowel in de ambtelijke organisatie als bij het bestuur leeft daarbij de gedachte dat het 5 à 7 jaar duurt om de organisatie op orde te krijgen na de herindeling waarbij de meeste vacatures structureel zijn ingevuld. Na die periode kan worden volstaan met een kleinere flexibele schil en beperktere externe inhuur.

3. Welke doelstellingen heeft de gemeente Hoeksche Waard geformuleerd ten aanzien van externe inhuur? Hoe doeltreffend is het beleid? Welke middelen zet de gemeente in om de externe inhuur te verlagen van 18% in 2019 naar 5% in 2021?

Doelstelling van de gemeente Hoeksche Waard is om de externe inhuur laag te houden. In de begroting wordt als doelstelling genomen dat de externe inhuur 5% bedraagt. Deze doelstelling is gebaseerd op externe inhuur vanwege ziekte en calamiteiten. Inhuurkrachten worden ook aangetrokken om onbezette formatie in te vullen. Daarmee wordt externe inhuur bekostigd uit vacatureruimte ('flexibel p-budget'). Daarnaast vindt inhuurplaats om projecten en opgaven te kunnen realiseren. Met deze aspecten wordt geen rekening gehouden in de begroting. Hierdoor loopt de realisatie van de feitelijke inhuur uit de pas met het uitgangspunt in de begroting.

De norm van 5% wordt door de organisatie pas als realistisch gezien als de organisatie structureel vorm is gegeven. Binnen de gemeentelijke organisatie leeft deze norm dan ook nog niet, maar bij Financiën is dit wel meer dan een stip op de horizon.

Verantwoording van keuzes over inhuur komt aan bod in driehoeksgesprekken tussen de teammanager, HR en Financiën, en op directieniveau in een dashboard. Het accent ligt hierbij op de ontwikkeling van de p-budgetten en voorliggende keuzes voor de korte termijn. Dit ligt vast in de werkwijze flexibele P-budgetten. Deze monitorinstrumenten liggen ook vast in de richtlijnen waarmee wordt gewerkt. Tussentijds is het beleid bijgesteld waarna de decentralisatie heeft plaatsgevonden. Er zijn verder geen periodieke evaluatiemomenten van de visie of het beleid.

De instrumenten employer branding en strategische personeelsplanning staan centraal. Hiervoor is geen additionele bekostiging beschikbaar.

4. Wat is de samenstelling van de externe inhuur in de gemeente Hoeksche Waard in de periode 2019-2020: Is de inhuur tijdelijk of structureel? Op welke disciplines? Wat zijn de redenen voor inhuur?

De externe inhuur bedraagt 11,6 mln. euro (2019) en 13,5 mln. euro (2020). Dit is 21% respectievelijk 23% van de personeelslasten op realisatiebasis. Het beeld van externe inhuur in de P&C-documenten is niet volledig, omdat externe inhuur in de financiële administratie niet altijd als zodanig wordt geregistreerd.

De structurele inhuurlasten (inclusief 'flexibel p-budget') bedragen in 2019 circa driekwart van de totale inhuurlasten. In 2020 is dit percentage lager (ruim 60%) terwijl de totale inhuurlasten wel toenemen.

De omvang van externe inhuur tussen teams verschillen veel van elkaar, door het niet kunnen invullen van vacatures doordat gevraagde expertise op de markt schaars is. Binnen de teams Buitendienst, WMO, Omgeving, ICT-beheer en Teammanagement vindt in absolute zin de meeste inhuur plaats. Daarnaast zijn er teams met relatief veel inhuurlasten.

De samenstelling van de inhuurlasten naar typen inhuur (uitzendkrachten, ZZP, detachering, payroll) blijkt niet uit de financiële of personeelsadministratie.

5. Hoe verhoudt externe inhuur in de gemeente Hoeksche Waard zich tot andere gemeenten? Zijn de gehanteerde tarieven marktconform?

De inhuurlasten zijn in de gemeente Hoeksche Waard duidelijk hoger dan bij vergelijkbare gemeenten. In absolute omvang is dit verschil ongeveer 70%. Alle individuele referentiegemeenten, waaronder ook de gemeenten die de afgelopen paar jaar zijn heringedeeld, hebben daarbij een lager niveau van inhuur.

Uit een globale analyse van beleidskeuzes blijkt dat de Hoeksche Waard duidelijk een groter deel van de beschikbare middelen uit geeft aan personeel (inclusief inhuur).

Uit de benchmark volgt geen vergelijking van de inhuurtarieven, evenals of sprake is van kwalitatieve verschillen met referentiegemeenten.

6. In hoeverre voldoet het beleid op het gebied van de inhuur van externen aan de verwachtingen van de raad?

Informatie voor de raad heeft met name betrekking op het totaal van de personeelsbudgetten. De achtergrond van het uitgangspunt van 5% in de begroting is niet helder, evenmin als de wijze hoe deze kan worden gerealiseerd. De raad heeft geen duidelijke houvast hoe het verschil tussen de begroting en de realisatie kan

worden geïdentificeerd. Daarnaast spelen er vragen in hoeverre ambities kunnen worden gerealiseerd zonder een vorm van inhuur.

Bijlagen

A Normenkader

onderzoeksvraag	normen	activiteit
1. Welk beleid hanteert de gemeente Hoeksche Waard op het gebied van de inhuur van externen? Wat is de procedure bij inhuur?	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een visie op externe inhuur - Deze visie heeft een relatie met het (strategisch) personeelsbeleid 	documentstudie
2. Op welke wijze draagt externe inhuur bij aan het strategisch personeelsbeleid? Wat betekent de externe inhuur voor de continuïteit en de kwaliteit van de werkprocessen?	<ul style="list-style-type: none"> - Deze visie is gebaseerd op een probleemanalyse en heeft aandacht voor kosten, baten en neveneffecten. - Deze visie is uitgewerkt in een beleidslijn en vastgelegd in een kaderstellend document. - Het kaderstellend instrument gaat in elk geval in op alle voor gemeenten relevante typen flexibele inzet die onderwerp van dit onderzoek zijn. 	documentstudie, interviews
3. a) Welke doelstellingen heeft de gemeente Hoeksche Waard geformuleerd ten aanzien van externe inhuur? b) Hoe doeltreffend is het beleid? c) Welke middelen zet de gemeente in om de externe inhuur te verlagen van 18% in 2019 naar 5% in 2021?	<ul style="list-style-type: none"> - Het kaderstellend instrument gaat in elk geval in op redenen, duur en verantwoording van voorkomende flexibele inzet. - Dit document is openbaar, inzichtelijk en leesbaar. - De voor- en nadelen van externe inhuur voor arbeidsorganisatie, dienstverlening en werkprocessen zijn bekend. - De nadelen van flexibele inhuur staan niet op gespannen voet met de doelen ervan. - De feitelijke inhuur gebeurt aantoonbaar conform beleidslijn(en) en kaderstellend document. - Er is toezicht op extern inhuurbeleid. - Extern inhuurbeleid is intern zodanig georganiseerd en vastgelegd dat gezagslijnen duidelijk zijn. - Visie en kaders van extern inhuurbeleid worden periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld (kwaliteit). <p><i>geen norm, beschrijvend</i></p>	documentstudie, interviews
4. Wat is de samenstelling van de externe inhuur in de gemeente Hoeksche Waard in de periode 2019-2020: Is de inhuur tijdelijk of structureel? Op welke disciplines? Wat zijn de redenen voor inhuur?	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibele inzet van extern personeel wordt sluitend geregistreerd/gemonitord. - Over alle typen flexibele inzet die onderwerp van dit onderzoek zijn is adequate informatie beschikbaar. - Deze registratie is afdoende voor het handhaven van de beleidslijn (tijdig, voldoende, maar niet te veel). 	grootboekanalyse
5. Hoe verhoudt externe inhuur in de gemeente Hoeksche Waard zich tot andere gemeenten? Zijn de gehanteerde tarieven marktconform?	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie over feitelijke inhuur is zodanig geregistreerd dat deze kan worden vergeleken met andere gemeenten. 	grootboekanalyse
6. In hoeverre voldoet het beleid op het gebied van de inhuur van externen aan de verwachtingen van de raad?	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie over feitelijke inhuur wordt tijdig gedeeld met gemeenteraad en/of raadscommissie om een goede afweging te kunnen maken. - De gemeenteraad heeft de kaderstelling besproken en vastgesteld. - De normering van externe inhuur is transparant 	interviews

B Documenten

- A&O Fonds Gemeenten, Gegevensdefinities & berekeningen personeelsmonitor gemeenten 2019;
- Besturingsfilosofie en hoofdstructuur, 5 maart 2018;
- Dashboard P-Budget, juli 2021;
- DT-voorstel ‘Uitvoering decentralisatie p-budgetten 2020’, besluit 19 maart 2020;
- HRM-kalender 2020-2021;
- Jaarstukken 2019 en 2020;
- Notitie P-begroting HW – 2019, 28 juni 2018;
- P-budgetten werkwijze – 2021;
- Programmabegroting 2020-2023 en 2021-2024;
- Raamovereenkomst tussen Gemeente Hoeksche Waard en De Combinatie Yacht BV & Randstad Uitzendbureau BV “inhuur tijdelijk personeel”, regio Zuid-Holland-Zuid, kenmerk Z/19/041730;
- Sociaal Jaarverslag 2020.
- Voorstel en Raadsbesluit ‘aanbesteding raamovereenkomst inhuur met één opdrachtnemer’, 27 mei 2020 (inclusief bijlagen);
- Visie op Human Resources in de Hoeksche Waard, januari 2018;
- Workflow gemeente HW – aanvragen, werving & selectie
- Yacht, KPI’s en klanttevredenheidsonderzoek, 2019.
- Yacht, Resultaten Q1 en Q2 inhuurdesk.

C Interviews

Met de volgende functionarissen hebben interviews plaatsgevonden:

- DT-lid;
- Vertegenwoordiger van het college;
- Afvaardiging vanuit HR;
- Afvaardiging vanuit financiën;
- Afvaardiging van teammanagers;
- Afvaardiging vanuit de OR;
- Groepsgesprek met raadsleden en burgerleden.