

Handreiking externe inhuur



Handreiking externe inhuur

Handreiking
A&O fonds Gemeenten



Inhoudsopgave

H1 Inleiding	5
1.1 Waarom deze handreiking en voor wie?	5
1.3 Werkwijze en bronnen	6
1.4 Leeswijzer	6
H2 Inhuur in breder perspectief	7
2.1 Externe inhuur vanuit SPP-perspectief	7
2.2 Samenwerking HR en inkoop bij de inzet van externe inhuur	7
2.3 Flexibiliteit en inhuur	8
H3 Wat wordt verstaan onder externe inhuur?	11
3.1 Wet- en regelgeving rond inhuur	11
3.2 Definitie en afbakening externe inhuur	12
3.3 Typen externe inhuur	14
3.4 Adviezen	15
H4 Hoe moeten de resultaten worden geduid?	16
4.1 Specifieke lokale omstandigheden	16
4.2 Bestuurlijk ambitieniveau	17
4.3 Organisatorische kenmerken	17
4.4 Administratieve organisatie	18
Bijlage 1 Beslisboom externe inhuur	20
Colofon	21

Handreiking

Externe inhuur

A&O
fonds
Gemeenten

Doelen

Inzicht
Overzicht
Kwaliteit

De drie belangrijkste redenen waarom inzicht in externe inhuur van belang is:

1. **Maatschappelijke verantwoording**
2. **Grip op uitgaven**
3. **Strategische personeelsplanning**

Omvang externe inhuur



Externe inhuur

- Inspanningsverplichting: er worden uren besteld
- Factuur o.b.v. uren x tarief
- De externe wordt in het werk hiërarchisch aangestuurd door de gemeentelijk leidinggevende

Contractvormen

- Uitzendkrachten,
- Detachering via een bureau
- Payrolling
- ZZP'ers

Inkoop/aankoop/aanbesteding

- Resultaatverplichting: er wordt een kant-en-klaarproduct of dienst besteld
- Factuur voor eindproduct, vaak totaalbedrag voor arbeidskosten en materialen
- De externe wordt in het werk niet aangestuurd door de gemeentelijk leidinggevende

Definitie

Contractvormen

- Inkoop van beleidsadvies en onderzoek
- Uitbesteding/outsourcing

Verklaring

Verschillen tussen gemeenten
Omvang externe inhuur



Beslisboom



H1 | Inleiding

1.1 Waarom deze handreiking en voor wie?

De jaarlijkse Personeelsmonitor Gemeenten is het onderzoek van A&O fonds Gemeenten naar arbeidsmarkttrends en HR-ontwikkelingen. Door uitgebreid onderzoek te doen bij zoveel mogelijk gemeenten, verzamelt A&O fonds Gemeenten informatie over de belangrijkste personele kengetallen: personeels- en salarisopbouw en ontwikkelingen daarin, ziekteverzuim, mobiliteit, inzetbaarheid en opleiding en ontwikkeling. Ook externe inhuur maakt onderdeel uit van de Personeelsmonitor, maar dit onderdeel blijkt niet door alle gemeenten (betrouwbaar) gevuld te worden. Voor een deel houdt dit verband met een gebrekkige registratie aan de voorkant, waardoor cijfers überhaupt niet gegenereerd kunnen worden. Deels speelt de huidige definitie van externe inhuur hierbij een rol die onvoldoende passend lijkt te zijn en daarmee onvoldoende te inspireren tot het hanteren ervan. Dit was voor A&O fonds Gemeenten aanleiding om een handreiking te ontwikkelen om gemeenten te inspireren en houvast te bieden bij het invullen van het onderdeel 'Externe Inhuur' van de Personeelsmonitor Gemeenten.

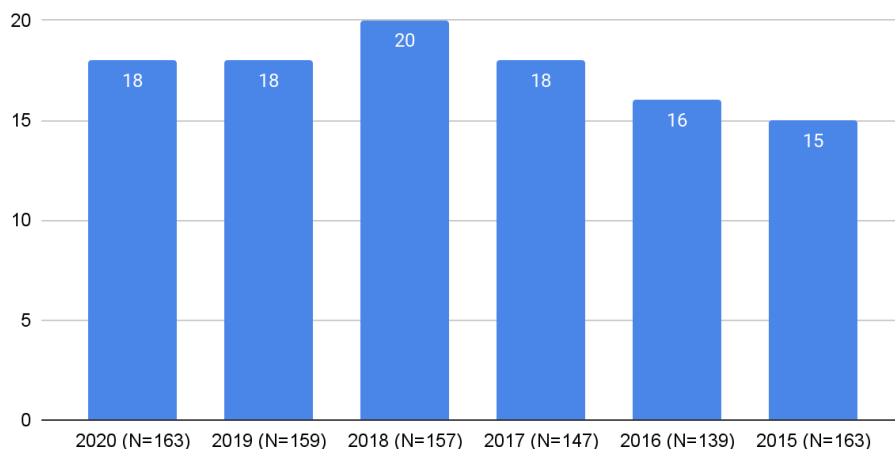
Het doel van de handreiking is:

- nader toelichten van de definitie 'Externe Inhuur' met voorbeelden en uitwerkingen;
- werken aan een gedeeld begrippenkader om de vergelijkbaarheid van data te vergroten;
- adviseren over hoe je externe inhuur beter kan registreren.

**'18% totale loonsom
wordt besteed aan
externe inhuur'**

Omvang externe inhuur

In 2020 besteedden gemeenten 18% van de loonsom aan externe inhuur, gelijk aan het percentage in 2019. De uitgaven aan externe inhuur zijn daarmee dit jaar verder gestabiliseerd.



1.3 Werkwijze en bronnen

Deze handreiking is gebaseerd op een casestudieonderzoek bij vier gemeenten, te weten: Borne, Gooise Meren, Zutphen en Zwolle. Opgehaald is welke knelpunten gemeenten ervaren bij het invullen van het onderdeel 'Externe Inhuur' van de Personeelsmonitor en het registreren en weergegeven van externe inhuur.

De handreiking is tot stand gekomen in samenwerking met een klankbordgroep van gemeenten en vertegenwoordigers van VNG en A&O fonds Gemeenten.

- Susan Chapel (Flex West-Brabant);
- Marianne Dukers (Gemeente Lopik);
- Patricia Honcoop (A&O fonds Gemeenten);
- Edwin IJspelder (VNG);
- Douwe de Jonge (Gemeente Leeuwarden);
- Drieske Mangnus (A&O fonds Gemeenten);
- Fiona de Vroomen-van Assen (BAR-Organisatie);
- Julia Westerbaan (Servicepunt 71).

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op het belang van inzicht in externe inhuur, waarna in hoofdstuk 3 de definitie en afbakening van externe inhuur aan de orde komt. Wat wordt wel en wat wordt niet tot externe inhuur gerekend en waar dient u bij het invullen van de Personeelsmonitor dus rekening mee te houden? In hoofdstuk 4 staat het verhaal achter de cijfers centraal. We gaan in op mogelijke verklaringen voor een hoge of lage inhuurformatie in uw gemeente in vergelijking tot andere gemeenten. Dit inzicht kan helpen om de resultaten van de Personeelsmonitor goed te kunnen duiden en vertalen.

H2 | Inhuur in breder perspectief

Voordat we in het volgende hoofdstuk ingaan op de definitie en afbakening van externe inhuur, staan we in dit hoofdstuk eerst stil bij het bredere perspectief van inhuur. Met dit bredere perspectief doelen we dan met name op de benadering van externe inhuur en flexibele arbeid als een wezenlijk onderdeel van strategische personeelsplanning (SPP).

2.1 Externe inhuur vanuit SPP-perspectief

Bij SPP draait het om het vinden van de juiste balans tussen de vraag naar en het aanbod van werk, nu en in de toekomst. In dat kader is het van belang na te denken over de vraag welke verhouding tussen intern en extern personeel nodig is. Vanuit SPP- perspectief is inhuren een methode om flexibiliteit in het personeelsbestand te krijgen en behouden, zodat de organisatie snel kan inspelen op veranderingen in de omgeving. Factoren als flexibilisering, digitalisering en de toenemende schaarste op de arbeidsmarkt dwingen daar ook toe.

Hierdoor dient de organisatie externe inhuur veel steviger te verankeren in HR-strategie en personeelsplanning. Dit betekent dat SPP zich niet alleen richt op het 'eigen' personeel (goed werkgeverschap), maar ook een strategie bevat ten aanzien van de inzet van inhuur en de wijze waarop externe expertise kan worden ingezet om de organisatie duurzaam te versterken (goed opdrachtgeverschap).

Zwolle blijft op koers mede door externe inhuur

De gemeente Zwolle heeft haar ambities ten aanzien van de inzet van extern personeel vastgelegd in de kadernota Externe Inhuur. Dit document dient als afwegingskader voor de uitvoering en als verbindend document op het gebied van HR en Inkoop.

Voorop staat dat de gemeente Zwolle een goed werkgever wil zijn voor haar eigen medewerkers. In aanvulling daarop zijn externe medewerkers nodig omdat de kennis en ervaring niet altijd in voldoende mate aanwezig is of kan zijn. 'Wij zien inhuur van externen als een nuttig en effectief middel in aanvulling op het eigen flexibele personeelsbestand. Deze externe flexibele schil maakt onze interne organisatie nog flexibeler en helpt om efficiënt te kunnen inspelen op een bijzondere of wisselende vraag naar mens- en denkkracht voor het realiseren van de politiek-bestuurlijk geformuleerde ambities. Externe inhuur is – met andere woorden – onmisbaar in het realiseren van onze ambities en opgaven.'

2.2 Samenwerking HR en inkoop bij de inzet van externe inhuur

Wat het verbinden van inhuur en SPP lastig maakt, is dat inhuur zowel een HR- als inkoopkant kent. Vanuit HR is inhuur, zoals hierboven aangegeven, vooral een middel om de flexibiliteit van het personeelsbestand te vergroten. Vanuit inkoopperspectief wordt gestuurd op een zo optimaal mogelijke prijs- en kwaliteitverhouding, juiste (rechtmatige) besteding van middelen en een zo efficiënt mogelijk inhuurproces. Het opvullen van capaciteit door een eigen medewerker zal op korte termijn veelal duurder zijn dan het op maat inhuren van een expert.

Inhuur ambities gemeente Borne

Ook Borne onderkent het belang van externe inhuur en heeft haar ambities verder uitgewerkt in een aantal uitgangspunten en spelregels. Met inhuur beoogt de gemeente:

- continu te beschikken over een kwalitatief en kwantitatief optimale personeelsbezetting;
- de ambitie van de gemeente te realiseren binnen de beschikbare begroting;
- grip te houden op inhuur en de kosten die daarmee gemoeid zijn;
- taken die structureel zijn, zoveel mogelijk structureel in te vullen;
- goede afspraken te maken over de wijze waarop binnen Borne wordt ingehuurd.

Toch kunnen deze extra kosten vanuit HR-perspectief zinnig zijn. Personeel wordt er immers beter en breder inzetbaar door, wat de afhankelijkheid van externen kan verminderen. Het is daarom van belang dat HR en Inkoop de krachten bundelen.

Een centraal platform kan daarbij een oplossing zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een inhuurdesk (zie onderstaand kader) of Dynamisch Aankoopstelsel (DAS)¹. Inkoop krijgt zo beter zicht op wat voor soort medewerkers met welke expertise en ervaringen nodig zijn bij welke opdracht (doeltreffendheid), terwijl HR beter zicht krijgt op de (on)mogelijkheden op het gebied van arbeidsmarkt- en aanbestedingswetgeving (rechtmatigheid).

Inhuurdesk leidt tot meer grip in Helmond

Helmond werkt sinds begin 2017 met een zogenoemde inhuurdesk. Deze inhuurdesk, belegd bij een externe partij, fungeert als centrale toegang voor zowel de leveranciers (lees: medewerkers van de leveranciers en zzp'ers) als de inhurende managers en organisatieonderdelen van de gemeente Helmond. Naast het zorg dragen voor de contractering, is de inhuurdesk ook verantwoordelijk voor de selectie van kandidaten en de facturatie. Externe medewerkers worden dus niet rechtstreeks door de gemeente Helmond gecontracteerd, maar altijd via de inhuurdesk gemeente Helmond. De voordelen zijn:

- één aanspreekpunt voor alle vragen op het gebied van inhuur;
- één centrale toegang tot alle aanvragen,
- significante afname van administratieve handelingen, onder andere op het gebied van formele vastlegging van opdracht en facturatie;
- altijd tijdige betaling van facturen.

2.3 Flexibiliteit en inhuur

Een goed startpunt om inhuur vanuit een breder (SPP-) perspectief te bezien, ziet u in onderstaand schema. Dit schema helpt om als organisatie scherp te krijgen voor welke taken welk type flex kan worden ingezet.

Centraal in het model staat de **bezetting**, dat wil zeggen de medewerkers die in dienst zijn van de gemeente met een vaste of tijdelijke arbeidsovereenkomst. Over het algemeen is dit de (kern)bezetting, belast met de uitvoering van de structurele taken. Deze bezetting wordt

¹ Een Dynamisch aankoopstelsel is een digitale omgeving waar door de deelnemende organisatie opdrachten, waaronder de inhuur van personeel, gepubliceerd worden. Zzp'ers en leveranciers kunnen zich via deze omgeving eenvoudig inschrijven en reageren op aanvragen. Hiermee voldoet de inhuur aan de Europese Aanbestedingscriteria en krijgen alle marktpartijen gelijke kansen om goede kandidaten bij de aangesloten deelnemers in te zetten.

(tijdelijk) aangevuld met de inzet van **extern personeel**: de rechterkant van het model. Het kan daarbij gaan om de inzet van extra handjes (bijvoorbeeld uitzendkrachten of zzp'ers) of om de inzet van specifieke expertise of ervaring (die niet binnen de organisatie beschikbaar is). Flexibiliteit kan echter ook **intern** worden georganiseerd. Voorbeelden zijn flexpools of de interne doorstroom van medewerkers.



Figuur 1: vaste bezetting versus interne en externe flexibele bezetting

De vier (groene) vlakken tezamen vormen de flexibel schil van een organisatie: verdeeld over een interne flexibele schil (links) en een externe flexibele schil (rechts). Waar we in deze handreiking spreken over externe inhuur, hebben we het dus niet over alle vormen van flexibele arbeid. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de definitie en afbakening van externe inhuur (vak rechtsonder: uitzendkrachten, detachering, payrolling, zzp'ers).

Flexibele arbeid in de Personeelsmonitor

De Personeelsmonitor bevat een belangrijke set van data om in de eigen gemeente een start te maken met SPP of om de al verzamelde data aan te vullen. Daarbij bevat de Personeelsmonitor data van alle deelnemende gemeenten en onderscheidend naar de gemeentegrootteklasse, zodat een vergelijking mogelijk is met alle gemeenten en met de gemeente in dezelfde gemeentegrootteklasse. Relevante indicatoren zijn:

- bezetting in fte per 1.000 inwoners;
- doorstroom
- verhouding vast-tijdelijk;
- uitgaven aan externe inhuur;
- verhouding tussen verschillende inhuurcategorieën.

H3 | Wat wordt verstaan onder externe inhuur?

Inleidende alinea zonder kopje. Deze alinea bevat een introductie van de koppen van alinea's die hierna volgen. De koppen zijn zo geformuleerd dat de klant in één oogopslag ziet wat de kern van dit hoofdstuk is.

3.1 Wet- en regelgeving rond inhuur

De wijze waarop gemeenten dienen om te gaan met inhuur en inkoop is neergelegd in de wet- en regelgeving.

Aanbestedingswetgeving

Verreweg de belangrijkste wetgeving rond inhuur en inkoop wordt gevormd door de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hierin is vastgelegd dat ook de inhuur van personeel (zowel zzp'ers, gedetacheerden als uitzendkrachten) onder de aanbestedingsplicht valt. Dit betekent dat inhuur niet meer een-op-een gegund mag worden; alle opdrachten boven € 30.000,-- dienen meervoudig onderhands aanbesteed te worden en alle opdrachten boven € 221.000,-- dienen Europees aanbesteed te worden. Aanvullend is het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid van belang. Hierin zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen nader ingevuld en uitgewerkt.

Wet Deregulering Beoordeling arbeidsrelaties (DBA)

De Wet DBA is van toepassing op de inhuur van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). De wet is bedoeld om de zzp'er en de gemeentelijke opdrachtgever duidelijkheid te bieden over de arbeidsrelatie die wordt aangegaan. Opdrachtgever en opdrachtnemer zijn samen verantwoordelijk voor de arbeidsrelatie die zij aangaan. Zij moeten ervoor zorgen dat er geen sprake is van loondienst. Als er sprake is van loondienst, moet de opdrachtgever loonheffingen inhouden. Voor de zzp'er kan het werken in loondienst gevolgen hebben voor de ondernemersaftrek, zoals zelfstandigen- en startersaftrek.

SER-advies: minder flex, vast meer wendbaar

Recent heeft de SER een advies uitgebracht over de arbeidsmarkt dat in de toekomst effect kan hebben op de keuzes die gemaakt worden rond inhuur. Een en ander stimuleert werkgevers om mensen in vaste dienst te nemen, voor vast werk. De tijdelijkheid wordt hiermee extra onderstreept. De belangrijkste adviezen van de SER op het gebied flexibele arbeid zijn:

- uitzendkrachten alleen nog maar voor 'piek en ziek', en niet voor structureel werk;
- uitzendperiode wordt verkort naar maximaal 52 weken (nu 76 weken) en de maximale uitzendduur wordt drie jaar;
- de inlenersbeloning verdwijnt (uitzendkrachten moeten hetzelfde loon ontvangen als reguliere werknemers);
- minimumtarief zzp'ers € 35,-- en verplichte sociale voorzieningen voor zzp'ers.
- geen oproepkrachten meer.

Wet arbeidsmarkt in balans

In de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB) is vastgelegd dat werknemers na drie jaar (of drie tijdelijke contracten) recht hebben op een vast dienstverband. Tijdelijke contracten worden als opeenvolgend gezien als zij elkaar met een tussenpoos van zes maanden of minder opvolgen.

3.2 Definitie en afbakening externe inhuur

Het A&O fonds Gemeenten hanteert de volgende definitie voor *externe inhuur*:

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 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.

Deze definitie sluit aan bij de definitie van de rijksoverheid².

Wel externe inhuur

Aanvullend op de definitie is het onderscheid tussen inhuur en 'inkoop/uitbesteding en outsourcing' van belang. Van externe inhuur is alleen sprake als de ingehuurd medewerker een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie, dat wil zeggen wordt aangestuurd - in het kader van een opdracht - door een medewerker van de opdrachtgever.

Geen externe inhuur

Wanneer er geen hiërarchische aansturing aanwezig is, is er sprake van inkoop/uitbesteding of outsourcing. Bij inkoop/uitbesteding of outsourcing wordt vooraf een opdracht duidelijk gespecificeerd, worden er resultaatafspraken gemaakt, wordt een opleverdatum afgesproken en worden kwaliteitseisen gesteld. De opdrachtgever stuurt daarbij niet op de wijze waarop de inzet of product tot stand komt, maar op het eindresultaat van de dienstverlening.

Voorbeelden hiervan zijn:

- onderzoeks- en adviesopdrachten aan externe onderzoeksbureaus (inkoop);
- uitbesteding of outsourcing van werkzaamheden op het gebied van facilitaire dienstverlening (onder andere catering, schoonmaak, bewaking, beveiliging) en algemeen verzorgende functies (groenvoorziening, afvalverwerking, onderhoud gebouwen);
- uitbesteding van dienstverlening aan de gemeentelijke organisatie binnen het concern of aan een intergemeentelijke samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in de vorm van shared services;

² Definities beleidsindicatoren 'bestuur en organisatie' (2018). Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- ontwikkelen, bouwen, aanleggen, onderhouden en exploiteren van infrastructurele werken, inclusief ICT, zoals (spoor)wegen, gebouwen, netwerken, technische installaties, hardware en software.

Ook niet onder externe inhuur vallen:

- inhuur van deskundigheid voor de uitoefening van wettelijke taken, zoals tolken;
- inlenen van personeel vanuit organisaties zonder winstoogmerk (bijvoorbeeld een andere gemeente of stichting);
- inzet van SW-ers;
- medewerkers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst, trainees/stagiaires, werkervaringsplaatsen, aangezien tijdelijke aanstellingen met name worden ingezet als opmaat naar een vast contract. Het is de invulling van structurele formatie/capaciteit, geen flexibele inzet.

Definitie versus praktijk

Uit het casestudieonderzoek komt naar voren dat gemeenten zich bewust zijn van het voornoemde onderscheid tussen inhuur en inkoop/uitbesteding, maar dat in de dagelijkse (boekings)praktijk het verschil niet altijd eenvoudig te maken is. Een aantal voorbeelden ter illustratie:

'Een projectmedewerker kan tijdelijke inhuur van personeel betreffen, maar wordt soms ook als inhuur van diensten (en dus inkoop) of op projectkosten geboekt.'

'Inhuur van uitzendkrachten komt de ene keer ten laste van het inhuurbudget, soms wordt het op andere budgetten geboekt.'

'Managers in onze gemeente gaan hier verschillend mee om. Zij zijn verantwoordelijk voor de beheersing van het totale afdelingsbudget. De verdeling van dit budget over de onderliggende kostenposten is voor hen geen aandachtspunt, ook omdat centrale sturing ontbreekt.'

Hierdoor zijn deze kosten niet zichtbaar in de overzichten van externe inhuur.

In de gemeentelijke praktijk vindt externe inhuur plaats voor:

- tijdelijk opvangen van een vacature;
- tijdelijk vervullen van functies als een reorganisatie aanstaande is, en het niet duidelijk is hoe de kwantitatieve en kwalitatieve formatie er in de nieuwe situatie uit ziet;
- opvangen van tijdelijke uitval van personeel, zoals bij ziekte, zwangerschapsverlof, ouderschapsverlof, langdurig verlof, sabbatical of onbetaald verlof;
- opvangen van tijdelijke fluctuaties in de benodigde capaciteit, zoals het opvangen van pieken;
- uitvoeren van tijdelijke projecten;
- situaties met onzekerheid over het structurele karakter van werkzaamheden;
- tijdelijk invullen van werkzaamheden waarvoor geen structureel budget is;
- om te voorzien in benodigde kennis en expertise waarin de organisatie niet zelf kan voorzien.

Beslisboom registratie inhuur/inkoop/uitbesteding

Verschillende gemeenten maken voor de registratie van inhuur gebruik van een beslisboom: een gemeentebreed afwegingskader die managers en medewerkers ondersteunt bij de (eenduidige) registratie van inhuur en bevordert dat inhuur zoveel mogelijk onder dezelfde categorieën en grootboeknummers worden geboekt. In bijlage 1 treft u een voorbeeld aan van een beslisboom.

Hieronder is het verschil tussen externe inhuur en inkoop, aankoop en uitbesteding schematisch weergegeven.

Externe inhuur	Inkoop/aankoop/uitbesteding
• <i>Inspanningsverplichting</i>: er worden uren besteld • Factuur op basis van uren x tarief • De externe krijgt een plaats in de hiërarchie van de organisatie	• <i>Resultaatverplichting</i>: er wordt een kant-en-klaarproduct of -dienst besteld • Factuur voor eindproduct, vaak totaalbedrag voor arbeidskosten en materialen • De externe krijgt geen plaats in de hiërarchie van de organisatie
Contractvormen	Contractvormen
• Uitzendkrachten • Detachering via een bureau • Payrolling • Zzp'ers³	• Inkoop van beleidsadvies en onderzoek • Uitbesteding/outsourcing

3.3 Typen externe inhuur

Uitzendkrachten

Uitzendkrachten worden bij gemeenten vaak ingezet bij ziekte of zwangerschap, of om pieken in de werkzaamheden op te vangen (ziek en piek), met name bij de lichtere functies en ondersteunende functies en werkzaamheden.

Detachering

Een gedetacheerde werknemer is formeel in dienst van een detacheringsbureau, maar werkt voor de opdrachtgever. De gemeente die een gedetacheerde inhuurt, gaat een overeenkomst aan met de organisatie voor de tijdelijke inhuur van de gedetacheerde.

Inkoop van advies van een zzp'er of via detachering wordt gezien als dienst in plaats van externe inhuur

³ Het gaat hier uitsluitend om zzp'ers die worden aangestuurd vanuit de gemeenten, die een plaats krijgen binnen de hiërarchie. Inkoop van een advies van een zzp'er wordt gezien als dienst en dus niet als externe inhuur.

Payrolling

Payrolling is een constructie waarbij een extern bedrijf de medewerkers van, in dit geval een gemeente, in dienst neemt, en vervolgens de salarisbetalingen en de arbeidsrechtelijke risico's overneemt. Het verschil tussen payrolling en een uitzendbureau is dat bij payrolling de medewerkers zelf worden geworven door de gemeente.

Inhuur zzp

Een zzp'er is een zelfstandig ondernemer, zonder medewerkers in dienst. Niet alle zzp'ers vallen onder de definitie van externe inhuur. Van inhuur is alleen sprake als de zzp'er een plaats heeft/krijgt in de hiërarchie van de organisatie. Bij geen plaats in de hiërarchie van de organisatie, bijvoorbeeld in het geval van een adviesopdracht, is er sprake van inkoop/uitbesteding.

3.4 Adviezen

- Zorg bij de start van de inhuur voor een heldere opdrachtformulering met concrete afspraken over het te behalen doel, het gewenste resultaat en de te leveren kwaliteit.
- Zorg bij de start van de inhuur voor duidelijkheid met betrekking tot de aanvraag en opdrachtwaarde, inclusief eventuele verlengingen. Op deze wijze kan het juiste proces worden gekozen met betrekking tot aanbesteding en rechtmatig worden gehandeld.
- Inhuur is gebonden aan een maximale termijn van één of twee jaar, om onrechtmatigheid te voorkomen in verband met gemeentelijke en Europese aanbestedingsregels.
- HR en de controller adviseren de bevoegde manager welke vorm van inhuur het meest passend is, gegeven de concrete situatie.
- HR registreert de inhuur en bewaakt de termijnen.
- Evalueer tijdens en na afloop van de inhuur de uitvoering van de opdracht.
- Zorg voor goede dossiervorming: alles op één plek of onder één dak, bij voorkeur digitaal.
- Laat u ondersteunen door een in- of externe inhuurdesk die zorg draagt voor grip op inhuur, het digitale proces en de aanbestedingswetgeving.

H4 | Hoe moeten de resultaten worden geduid?

In de vorige twee hoofdstukken zijn we ingegaan op de waarde van personele kengetallen en de definitie en afbakening van externe inhuur.

Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van de Personeelsmonitor, de verklaringen en de vragen die deze oproepen. Als u bijvoorbeeld de vraag heeft waarom het inhuurpercentage in uw gemeente hoger of juist lager is dan gemiddeld, dan kunt u in dit hoofdstuk vinden hoe dit cijfer te analyseren. Aanknopingspunten die verhelderen, maar mogelijk ook nieuwe vragen voor nader onderzoek kunnen oproepen.

Is de inhuur hoog? Werkt uw gemeente op regiebasis met een kleine vaste kern? Zijn er bezettingsproblemen zoals (langdurig) verzuim, zwangerschap of vertrek van vaste medewerkers? Lopen er veel langdurige projecten en/of zijn er achterstanden in de werkzaamheden? Is er een vacaturestop ingevoerd of bevindt de organisatie zich midden in een reorganisatie of fusie, waardoor tijdelijk extra formatie nodig is? Of ontbreekt het in uw organisatie op verschillende plekken aan de benodigde kennis en ervaring? Is de inhuur laag? Werkt uw gemeente bij voorkeur met eigen medewerkers om kennis binnen de eigen gemeente te behouden? Is er bezuinigd op de flexibele schil? Zijn taken recentelijk gestandaardiseerd of gedigitaliseerd waardoor minder inhuur nodig is (bijvoorbeeld op administratieve of routinematige taken)?

In de navolgende paragrafen gaan we hier dieper op in.

4.1 Specifieke lokale omstandigheden

Gemeentegrootte

De mate van inzet van externe inhuur heeft een relatie met de grootte van de gemeente. Als uw gemeente klein van omvang is, zal er sneller gekozen moeten worden voor inhuur, omdat er minder mogelijkheden zijn om binnen de organisatie eventuele tijdelijke overcapaciteit van de ene sector naar de andere over te hevelen. Een grote(re) gemeente is wat dat betreft meer wendbaar.

Samenwerking

Bij samenwerking kunnen we onderscheid maken tussen in- en externe samenwerking met andere gemeenten. De kwetsbaarheid van taken die behoren tot de bedrijfsvoering wordt verminderd als deze centraal worden georganiseerd in een service center, bijvoorbeeld een SSC-ICT.

Het komt veel voor dat gemeenten voor specifieke taken met andere gemeenten een samenwerkingsrelatie aangaan. Het kan gaan om het onderbrengen van een specifieke taak, zoals de sociale dienstverlening, in een Gemeenschappelijke Regeling. Ook komen vormen voor waarbij zelfs alle taken zijn ondergebracht bij een grotere gemeente, volgens het zogenoemde centrumgemeentemodel.

In beide situaties van samenwerking is de kwetsbaarheid van uitvoering van taken in het algemeen verminderd en is de continuïteit van de bedrijfsvoering beter geborgd. Er is dan minder behoefte aan externe inhuur.

Regionale arbeidsmarktsituatie

De arbeidsmarktsituatie verschilt per regio. Als er in uw situatie sprake is van krapte op de arbeidsmarkt voor alle of voor specifieke functies, zult u niet in staat zijn voor de reguliere werkzaamheden invulling te geven aan de vastgestelde formatie en zal er noodgedwongen moeten worden ingehuurd.

4.2 Bestuurlijk ambitieniveau

Verschillen in typen gemeenten

Bestuurskundig wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen gemeenten, zoals de regiegemeente en de uitvoerende gemeente. De regiegemeente besteedt veel uitvoerende taken uit, terwijl de uitvoerende gemeente er juist voor kiest de uitvoerende taken zoveel mogelijk in eigen beheer uit te voeren.

Afhankelijk van uw type gemeente, zult u te maken hebben met een andere inhoudelijke vraag en behoefte ten aanzien van externe inhuur. Die kan variëren van specialistische beleidsexpertise tot uitvoerende medewerkers.

Het inhuurbeleid in uw gemeente zal dan ook afgestemd moeten zijn op de bestuurlijke ambities.

Verschillen in ambities

Gemeenten verschillen in ambities. Dit heeft invloed op de omvang van taken en op de kwaliteit van uitvoering. De ene gemeente neemt genoeg met een 7 en weegt zorgvuldig af welke ambities reëel zijn met de huidige omvang van de organisatie. Terwijl bij andere gemeenten veel tegelijk gebeurt: de bibliotheek van de toekomst, het theater van de toekomst, de herstructurering van de binnenstad, etc. Verschillen in ambities betekent ook verschillen in werklast en dus ook in inhuurbehoeften.

4.3 Organisatorische kenmerken

Mate van regievoering

De visie op de organisatie vertaalt zich in het algemeen in een passende organisatiestructuur en een daarbij behorende toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In uw gemeente kunnen de verantwoordelijkheden voor de personele inzet en de daarbij behorende bevoegdheden zijn gedelegeerd aan het management, terwijl er ook gemeenten zijn waar de besluitvorming om over te gaan tot externe inhuur is voorbehouden aan de directie. In het laatste geval is er centrale regie op de toepassing van de criteria voor externe inhuur en wordt op dat niveau beargumenteerd uitzonderingen gemaakt. Het bevordert de eenduidige uitvoering van het inhuurbeleid.

Wanneer het management van een organisatorische eenheid de bevoegdheid is toegekend om binnen het loonsombudget van de eenheid eigen keuzes te maken om te voorzien in de personeelsbehoefte, wordt in het algemeen de betreffende manager geadviseerd door HR en de controller welke keuze het best past, gegeven de situatie.

Bezettingsproblemen

Een van de belangrijkste redenen van gemeenten om inhuurkrachten in te zetten, is een tijdelijk bezettingsprobleem. Een tijdelijk bezettingsprobleem kan ontstaan door een piek in de werkzaamheden, (langdurig) ziekteverzuim of het vertrek van vaste medewerkers.

Kwalitatieve mismatch

Maatschappelijke opgaven die niet vaak voorkomen in de gemeente, zoals een grootschalige centrumontwikkeling, betekenen meestal dat een beroep gedaan moet worden op externe expertise. De bestaande formatie van de gemeente is onvoldoende toegerust om de opgave succesvol te organiseren en uit te voeren. Er zal daarom een beroep gedaan moeten worden op zzp'ers met de gevraagde kwaliteiten of via een bureau moeten worden ingehuurd.

Langdurige projecten en/of achterstanden in de werkzaamheden

Achterstanden in de werkzaamheden kunnen bijvoorbeeld betekenen dat er tijdelijk extra formatie nodig is om de achterstanden in te lopen of om de kwaliteit van de productie te verhogen, dan wel om een nieuwe regeling en werkwijze ingevoerd te krijgen.

Onzekerheid over budgetten en ontwikkelrichting

Ook een reorganisatie, aanstaande fusie of samenwerking kan een reden zijn om in te huren, totdat er meer duidelijkheid is of taken structureel worden.

Bezuinigingstaakstelling en vacaturestops

Onder invloed van een bezuinigingstaakstelling die moet worden gehaald of ten gevolge daarvan een vacaturestop, kan betekenen dat er op vitale functies in de organisatie tekorten ontstaan. Meestal doet dit zich voor bij taken in het primaire proces, zoals bij publieksdiensten. In die gevallen zal er in het belang van continuering van de dienstverlening, toch moeten worden ingehuurd.

4.4 Administratieve organisatie

Tijdelijkheid

Onafhankelijk van de vorm die gekozen wordt, is een belangrijk kenmerk dat inhuur tijdelijk is. Om hierop te sturen en te voorkomen dat in strijd met de aanbestedingsregels wordt gehandeld, zijn er gemeenten die aan externe inhuur een maximumtijd stellen van bijvoorbeeld één of twee jaar. Daarna stopt de inhuur automatisch, maar kan onder voorwaarden worden gecontinueerd met een nieuw contract.

Dekking van de uitgaven aan externe inhuur

In de meeste pilotgemeenten worden de uitgaven aan externe inhuur gedekt uit het totale beschikbare loonsombudget, dan wel uit specifieke programma- of projectgelden⁴. Dit betekent dat in deze gemeenten geen afzonderlijk budget beschikbaar is voor externe inhuur.

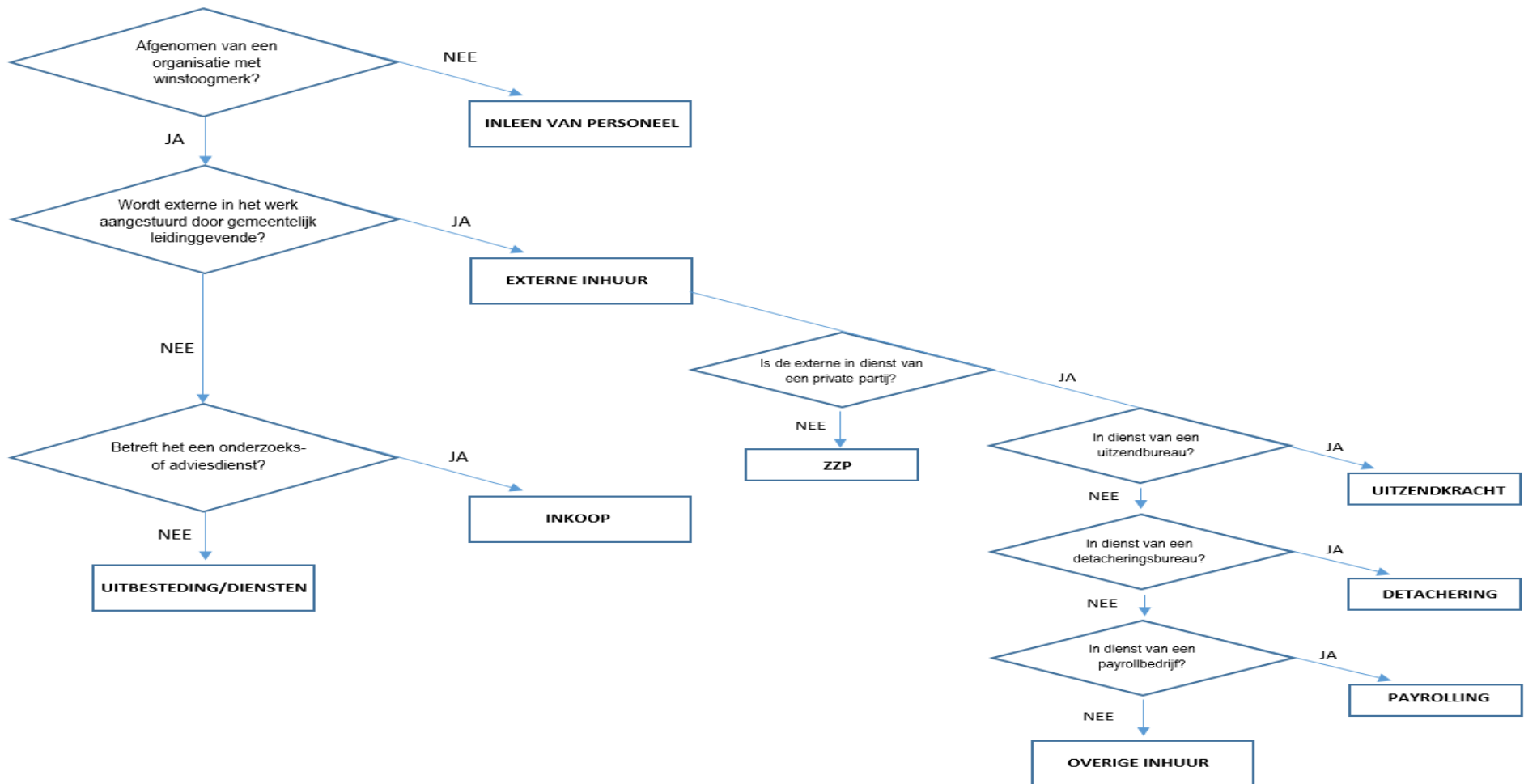
Niettemin zijn er ook gemeenten die een afzonderlijk budget voor de centrale organisatie kennen onder de naam 'piek en ziekbudget' of 'directiebudget', waaruit specifieke kosten kunnen worden bekostigd. In een enkele gemeente is als richtlijn aan de managers meegegeven dat de kosten van externe inhuur moet passen binnen een marge van tarieven die marktconform zijn.

Registratie externe inhuur

Wanneer HR betrokken is bij de advisering aan het management om over te gaan op de inzet van externe inhuur of om te adviseren over verlenging na de maximumperiode, vindt registratie plaats van de aard, het niveau, de taakomvang, de investering en de contractering. Deze registratie is een van de bronnen voor SPP en voor de aanlevering van data aan het A&O fonds Gemeenten ten behoeve van de Personeelsmonitor.

⁴ In een enkele gemeente wordt inhuur dat gedekt wordt uit projectgelden niet gezien als inhuur, aangezien er dan sprake is van een afzonderlijke dekking uit extra gelden.

Bijlage 1 Beslisboom externe inhuur



BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

23 augustus 2021

Classificatie : Intern gebruik

Naam adviseurs :

- Drs. B.A. (Benno) Wiendels
- Drs. S.M.M. (Saskia) Jansen CMC
- Drs. J. (Hans) Slooijer MSM CMC

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl