

druk op inhuur

onderzoek naar externe inhuur



Rekenkamer
ROTTERDAM

druk op inhuur

onderzoek naar externe inhuur



voorwoord

Grote organisaties zoals de gemeente Rotterdam kunnen niet zonder externe inhuur. Vaak betreft het inhuur op uitvoerend werk van reguliere (gemeentelijke) taken, maar soms vindt inhuur tevens plaats op basis van ontbrekende expertise. Het is doelmatig en verstandig om onder alle omstandigheden een flexibele (inhuur)schil te hebben. Minder eenduidig is de vraag welke omvang die schil zou moeten hebben. Zo beschikt de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld over een schil van 13% van de totale arbeidskosten. Gegeven het hoge aandeel uitvoerende taken is dit naar de mening van de rekenkamer acceptabel. Een verdere verlaging naar bijvoorbeeld de Rijksoverheidsnorm van 10% ligt tegen deze achtergrond niet voor de hand, omdat deze norm een gemiddelde betreft van nogal uitwaaiende percentages per departement. Opvallend hierbij is dat departementen met veel uitvoerende taken (die daarmee vergelijkbaar zijn met grote gemeenten) ver boven de 10% norm uitstijgen, tot soms wel het dubbele toe.

Waar de rekenkamer wel moeite mee heeft, is het zogenoemde “tactische” ramen van de inhuurkosten. Dit leidt systematisch tot forse overschrijdingen, die jaarlijks kunnen oplopen tot bedragen van bijna € 75 mln. Dit is onacceptabel. Ramingen dienen naar beste kunnen te worden opgemaakt. Alleen op deze wijze wordt immers voorkomen dat het beeld gaat ontstaan van onbeheersbare uitgaven en daarmee gepaard gaande negatieve beeldvorming rond (noodzakelijke) inhuurkrachten. Dit laat onverlet dat er altijd scherp moet worden gelet op de te maken (inhuur)kosten en, zoals de rekenkamer ook aanbeveelt, daarmee rekening te houden met actuele arbeidsmarktomstandigheden.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Jaap Wils (projectleider), Sabine van der Graft (onderzoeker) en Janine van Roon (externe onderzoeker).

Paul Hofstra
Directeur

voorwoord **3**

bestuurlijke nota **7**

1	inleiding	9
1-1	aanleiding	9
1-2	doel- en vraagstelling	9
1-3	leeswijzer	9

2	conclusies en aanbevelingen	11
2-1	hoofdconclusies	11
2-2	toelichting hoofdconclusies	12
2-3	aanbevelingen	17

3	reactie en nawoord	19
3-1	reactie college	19
3-2	nawoord rekenkamer	24

nota van bevindingen **25**

1	inleiding	27
1-1	aanleiding	27
1-2	doel- en vraagstelling	27
1-2-1	doelstelling	27
1-2-2	centrale vraag en deelvragen	28
1-3	afbakening	28
1-3-1	definitie externe inhuur	28
1-3-2	onderzoekperiode	29
1-3-3	voorgaande rekenkameronderzoeken	29
1-4	aanpak	30
1-5	leeswijzer	30

2	gemeentelijk beleid externe inhuur	33
2-1	inleiding	33
2-2	externe inhuur nader bekeken	33
2-2-1	inleiding	34
2-2-2	visies op externe inhuur	34
2-2-3	redenen voor externe inhuur	37
2-2-4	typen externe inhuur	38
2-3	beleid Rotterdam	40
2-3-1	inleiding	41
2-3-2	beleidsregels externe inhuur	41
2-3-3	HR-beleid	44
2-4	rechtmatigheid van het inhuurproces	46
2-4-1	inleiding	46
2-4-2	aanbestedingswetgeving	47

3	de praktijk van externe inhuur	51
3-1	inleiding	51
3-2	procesafspraken voor inhuur van externen	51
3-2-1	inleiding	52
3-2-2	afspraken voor inhuur	52
3-2-3	actuele proces	53
3-2-4	procesafspraken voor afwijkingen of uitzonderingen	55
3-2-5	samenvatting inhuurproces	56
3-3	ervaringen met het inhuurproces	57
3-3-1	inleiding	57
3-3-2	oordeel duidelijkheid proces	57
3-3-3	oordeel inrichting proces	58
3-4	naleving van regels	59
3-4-1	inleiding	59
3-4-2	het inhuurproces	59
 4	 ontwikkelingen in externe inhuur	 63
4-1	inleiding	63
4-2	overzicht kenmerken externe inhuur	63
4-2-1	inleiding	63
4-2-2	actueel overzicht inhuur	64
4-3	ontwikkeling kosten externe inhuur	70
4-3-1	inleiding	70
4-3-2	kosten externe inhuur	70
4-3-3	ontwikkeling kosten inhuur ten opzichte van de arbeidskosten	72
4-4	achtergronden inhuur	74
4-4-1	inleiding	75
4-4-2	behoefte aan inhuur bij de clusters	75
 5	 ramen, monitoren en verantwoorden	 77
5-1	inleiding	77
5-2	raming kosten externe inhuur	77
5-2-1	inleiding	78
5-2-2	betrokkenen en proces	78
5-2-3	verschil raming en realisatie	78
5-2-4	aspecten van invloed op de raming	79
5-2-5	project verbeteren raming arbeidskosten	81
5-3	monitoring van ontwikkeling externe inhuur	82
5-3-1	inleiding	83
5-3-2	betrokkenen en proces	83
5-3-3	aanpassingen naar aanleiding van monitoring	84
5-4	verantwoording realisatie van kosten externe inhuur	85
5-4-1	inleiding	86
5-4-2	tijdigheid en volledigheid verantwoording kosten externe inhuur	86
5-4-3	juistheid verantwoording kosten externe inhuur	87
5-4-4	verantwoording externe inhuur en de WNT	90
	 bijlagen	 91
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	93
bijlage 2	lijst met gebruikte documenten	96
bijlage 3	afkortingen	99

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

In de media en politiek is er regelmatig aandacht voor externe inhuur door de overheid. Die aandacht is vaak ingegeven door de perceptie dat inhuur van personeel resulteert in hoge kosten voor de organisatie. Discussies over de wenselijkheid van het verminderen van de omvang spelen regelmatig op. Tegenover de kritische geluiden over de hoogte van inhuur staat een behoefte bij de organisatie aan flexibiliteit. Via externe inhuur kunnen pieken worden opgevangen en kan worden voorzien in de behoefte aan specifieke deskundigheid die niet permanent in de organisatie nodig is. Ook kunnen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een rol spelen, zoals uitstroom van ervaren medewerkers en knelpunten in het vervullen van vacatures.

De gemeenteraad heeft het afgelopen jaar verschillende keren vragen gesteld over externe inhuur in Rotterdam. Aanleiding voor de vragen was het grote verschil tussen de begroting en de uiteindelijke uitgaven aan externe inhuur. De gemeente Rotterdam gaf zowel in 2016 als in 2017 circa € 60 mln. meer uit aan externe inhuur dan begroot.

De forse overschrijdingen van de begrote kosten in de laatste jaren en de vragen hierover in de gemeenteraad zijn voor de rekenkamer aanleiding onderzoek te doen naar de inhuur van externen.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer vast te stellen of:

- de gemeente de inhuur van externen adequaat heeft vormgegeven en er in de praktijk volgens de aanwezige regels wordt gewerkt;
- de gemeente grip heeft op de begroting en realisatie van de kosten van externe inhuur;
- de verantwoording aan de gemeenteraad toereikend is.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Voert de gemeente de inhuur van externen adequaat uit en is de verantwoording hierover aan de gemeenteraad toereikend?

1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het college toont een ambivalente houding ten opzichte van inhuur. Het inhuurbeleid is vooral gericht op voorkomen van inhuur en de daarbij behorende kosten ('nee, tenzij...'). Tegelijkertijd streeft het college naar een flexibele organisatie en wordt er actief gebruik gemaakt van inhuur om de met de raad afgesproken prestaties te leveren. Het ontbreekt aan een kader dat voor de langere termijn duidelijk maakt in welke mate en voor welke organisatieonderdelen of taken de inzet van flexibel personeel gewenst is.
- 2 Voor het inhuren van externen heeft de gemeente een adequaat proces ingericht. Dit proces wordt in de praktijk voldoende nageleefd.
- 3 In de afgelopen jaren is een kleiner deel van de arbeidskosten besteed aan externe inhuur dan in andere gemeenten. Deze inhuur heeft voor een groot deel betrekking op uitvoerend werk voor reguliere gemeentelijke taken. De stijging van de kosten volgt hoofdzakelijk uit extra taken die de gemeente heeft gekregen, de eerdere (mede door de raad gewenste) formatieve krimp en krapte op de arbeidsmarkt.
- 4 De gehanteerde norm voor de maximale omvang van de inhuurkosten (15% van de arbeidskosten) heeft geen toegevoegde waarde gehad. De normering sluit namelijk niet aan bij de wijze waarop wordt gestuurd op kosten. Sturing vindt plaats op de totale programmakosten en niet apart op inhuurkosten.
- 5 De door de raad gewenste verdere verlaging van inhuur naar een streefpercentage van 10% van de arbeidskosten is onvoldoende onderbouwd. Rotterdam heeft al een relatief lage omvang van de inhuurkosten in vergelijking tot andere gemeenten. Bovendien is de verlaging gebaseerd op het door het rijk gehanteerde streefpercentage voor ministeries. Dit streefpercentage van het rijk is niet zondermeer toepasbaar op de gemeentelijke organisatie.
- 6 Hoewel de besteding relatief lager is dan het gemiddelde van andere gemeenten, zijn sinds 2014 de kosten voor inhuur jaarlijks wel aanzienlijk hoger dan was begroot. Vooral door de, in conclusie 4 genoemde, sturing op de totale programmakosten ontbreekt het aan een prikkel voor managers om het specifieke deel voor inhuurkosten zo goed mogelijk te ramen. Dit leidt tot een begroting voor inhuur waarvan op voorhand al kan worden voorzien dat deze onrealistisch is.

- 7 De verantwoording over externe inhuur aan de raad was in de afgelopen jaren te summier. De raad heeft onvoldoende inzicht gekregen in verklaringen voor gemaakte kosten en overschrijdingen. Bovendien is de presentatie van de omvang van de kosten in de afgelopen jaren onvolledig geweest. Pas in 2018 zijn verbeteringen doorgevoerd, waardoor de raad nu ten dele beter wordt geïnformeerd.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het college toont een ambivalente houding ten opzichte van inhuur. Het inhuurbeleid is vooral gericht op voorkomen van inhuur en de daarbij behorende kosten ('nee, tenzij...'). Tegelijkertijd streeft het college naar een flexibele organisatie en wordt er actief gebruik gemaakt van inhuur om de met de raad afgesproken prestaties te leveren. Het ontbreekt hierdoor aan een kader dat voor de langere termijn duidelijk maakt in welke mate en voor welke organisatieonderdelen of taken de inzet van flexibel personeel gewenst is.*
 - Het huidige beleid voor de inzet van externe inhuur bestaat uit beleidsregels voor externe inhuur uit 2010. Deze regels zijn opgesteld in een periode waarin er bezuinigd moest worden op de apparaatskosten. Voor wat betreft externe inhuur geldt het 'nee, tenzij...' principe. Het doel is vooral om het volume en de kostenontwikkeling van externe inhuur beter beheersbaar te maken.
 - In het huidige personeelsbeleid (de HRO-agenda 2015-2020) wordt gestreefd naar 'een slagvaardige en wendbare organisatie die een aantrekkelijk en eigentijds werkgever is, gericht op het resultaat voor burger en stad en de vitaliteit en inzetbaarheid van haar medewerkers'. Onderdeel daarvan is dat er een robuuste organisatie ontstaat met een 'vaste romp en een flexibele schil' die kan worden ingezet daar waar behoefte is aan extra capaciteit en/of kwaliteit.
 - De beleidsregels voor inhuur sluiten onvoldoende aan bij het geldende HR-beleid, waarin de gemeente streeft naar een flexibelere organisatie met een eigentijds personeelsbeleid. Door het verschil in uitgangspunten tussen het HR-beleid en het inhuurbeleid is niet duidelijk wat de mate van gewenste flexibiliteit is. Een beeld van de gewenste verhouding tussen de vaste formatie en de omvang van inhuur ontbreekt op zowel het niveau van de gehele organisatie als voor de afzonderlijke organisatieonderdelen.
- 2 *Voor het inhuren van externen heeft de gemeente een adequaat proces ingericht. Dit proces wordt in de praktijk voldoende nageleefd.*
 - Voor het inhuren van externen zijn procesafspraken aanwezig waarin voorwaarden worden gesteld aan het inhuren.
 - Het inhuurproces wordt begeleid door het Servicepunt Externe inhuur (SEI). Het servicepunt heeft een centrale rol in het gehele aanvraagproces en toetst of aan de voorwaarden wordt voldaan.
 - Op concernniveau houdt de afdeling Inkoop zicht op alle inkooporders voor inhuur. Getoetst wordt of het proces juist wordt gevolgd. Daarbij wordt gekeken naar de rechtmatigheid, waaronder die van de verlengingen.
 - Voor casussen die niet voldoen aan de voorwaarden is een escalatieprocedure aanwezig via het Juridisch Escalatieoverleg. Inhuurtrajecten die niet aan de voorwaarden voldoen, worden in dit overleg op transparante wijze getoetst en afgehandeld. Daarnaast zorgt de escalatieprocedure voor enige flexibiliteit voor de inhuur van externen die door specifieke omstandigheden niet binnen het reguliere proces passen.

- Uit toetsing van dossiers door de rekenkamer komt naar voren dat het inhuurproces volgens de afspraken wordt uitgevoerd.

3 *In de afgelopen jaren is een kleiner deel van de arbeidskosten besteed aan externe inhuur dan in andere gemeenten. Deze inhuur heeft voor een groot deel betrekking op uitvoerend werk voor reguliere gemeentelijke taken. De stijging van de kosten volgt hoofdzakelijk uit extra taken die de gemeente heeft gekregen, de eerdere (mede door de raad gewenste) formatieve krimp en krapte op de arbeidsmarkt.*

inhuur vergeleken

- Sinds 2008 ligt het inhuurpercentage in Rotterdam beneden het gemiddelde van andere gemeenten. Zowel ten opzichte van alle gemeenten gezamenlijk, als van de G4 en de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, is het percentage in Rotterdam lager.
- In Rotterdam is in de periode 2008 tot en met 2012 bovendien een sterkere daling dan in andere gemeenten te constateren. In 2008 lag het inhuurpercentage (afgezet tegen de totale arbeidskosten) nog 1% lager dan het gemiddelde van alle gemeenten. Vanaf 2012 ligt het verschil tussen de 4% en 7% ten opzichte van het gemiddelde van alle gemeenten. In 2018 is de omvang in Rotterdam gestabiliseerd (op 13%) ten opzichte van 2017, terwijl het gemiddelde van alle gemeenten verder is gestegen (tot 20%). Het gemiddelde van de G4 en de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ligt daar nog boven.

aard externe inhuur

- Externe inhuur vindt voor zeer uiteenlopende werkzaamheden plaats. Dit is terug te zien in de variatie aan uurtarieven. Het grootste deel van de externen (56%) kost minder dan € 50 per uur. In totaal heeft 6% van de ingehuurd een uurtarief van € 100 of meer. Het gemiddelde uurtarief is € 49 per uur.
- Er wordt relatief veel voor uitvoerende functies ingehuurd. Veel voorkomende functies zijn bijvoorbeeld activeringscoach, inkomensconsulent, medewerker klantcontact of administratief medewerker.

oorzaken ontwikkeling externe inhuur

- De ontwikkeling van de kosten is het effect van verschillende factoren. De focus op kostenbeheersing zorgde voor een sterke terugloop in de kosten tot en met 2012.
- Vanaf 2013 is een geleidelijke omslag te zien en nemen de kosten weer toe. Verschillende factoren spelen hierbij een rol.
 - De gemeente kreeg te maken met extra taken door de decentralisaties. Nieuwe werkzaamheden brengen meer onzekerheden mee en zijn regelmatig met tijdelijke middelen gefinancierd. Om onzekerheden op te vangen wordt extern ingehuurd.
 - De gunstige ontwikkeling van de economie zorgde ervoor dat er bijvoorbeeld meer infrastructurele projecten worden uitgevoerd. Hiervoor is zowel specifieke kennis als tijdelijke ondersteuning nodig. Ook zorgt het krappere worden van de arbeidsmarkt voor meer inhuur om vacatureruimte in te vullen.
 - In november 2011 nam de Rotterdamse gemeenteraad de motie 'Rotterdam beste gemeente van Europa' aan, ook wel 'motie-31' genoemd. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke formatiereductie. Nadat de capaciteitsbehoefte weer toenam (bijvoorbeeld door economische ontwikkeling), is er vaak voor gekozen

capaciteit niet direct met nieuwe vaste medewerkers in te vullen, maar hiervoor flexibel personeel in te zetten.

- 4 *Het opnemen van een norm voor de maximale omvang van de inhuurkosten (15% van de arbeidskosten) heeft geen toegevoegde waarde gehad. De normering sluit namelijk niet aan bij de wijze waarop wordt gestuurd op kosten. Sturing vindt plaats op de totale programmakosten en niet apart op inhuurkosten.*

norm inhuurkosten

- In 2010 heeft de gemeente in de beleidsregels voor inhuur een norm vastgesteld voor de maximale hoogte van de externe inhuur. In de beleidsregels is een norm van 15% van de totale arbeidskosten opgenomen. Deze norm was destijds iets lager dan de realisatie van het jaar daarvoor. In de beleidsregels is aangegeven dat de norm kan worden bijgesteld 'indien dit om beleidsmatige en/of financiële redenen noodzakelijk wordt geacht.'
- Hoewel de gerealiseerde externe inhuur na 2010 afnam tot 4% van de arbeidskosten in 2012, is de norm nooit aangepast. Het verschil tussen de norm en de realisatie werd tot 2013 steeds groter. In 2017 en 2018 benaderen de kosten weer de norm.

sturing op kosten

- Volgens de beleidsregels voor externe inhuur stelt iedere dienst (nu cluster) een begroting op voor externe inhuur. Daarvan mag alleen in zwaarwegende en onvoorziene omstandigheden worden afgeweken, mits het concernplafond niet wordt overschreden. Overschrijding van inhuur binnen de begroting van de ene dienst kan gecompenseerd worden met een onderschrijding voor inhuur binnen de begroting van de andere dienst.
- De beschreven wijze van begroten en compenseren tussen clusters functioneert in de praktijk anders. Er wordt geen aparte inhuurbegroting per cluster opgesteld en er kan ook geen onderlinge compensatie tussen clusters plaatsvinden. Sturing vindt plaats op het niveau van programmakosten. Externe inhuur is één van de kostencomponenten en vormt samen met de personeels- en opleidingskosten de arbeidskosten binnen een programma. Binnen de verschillende componenten van de arbeidskosten vindt uitwisseling plaats tussen kosten voor vast personeel en voor inhuur.
- Doordat het begroten en het sturen op externe inhuur op programmaniveau plaatsvindt, heeft een norm voor inhuur op concernniveau geen waarde. Er kan alleen achteraf worden vastgesteld of de norm is gehaald. De norm heeft in de praktijk dan ook geen invloed gehad op de hoogte van de inhuurkosten.

- 5 *De door de raad gewenste verdere verlaging van inhuur naar een streefpercentage van 10% van de arbeidskosten is onvoldoende onderbouwd. Rotterdam heeft al een relatief lage omvang van de inhuurkosten in vergelijking tot andere gemeenten. Bovendien is de verlaging gebaseerd op het door het rijk gehanteerde streefpercentage voor alle ministeries gezamenlijk. Dit streefpercentage van het rijk is niet zondermeer toepasbaar op de gemeentelijke organisatie.*
- Recentelijk heeft de raad in een motie gevraagd om de norm in stappen terug te brengen tot maximaal 10% van de totale arbeidskosten en dit te bereiken in de periode 2020-2022. Hierbij wordt verwezen naar het streefpercentage van 10% dat het rijk heeft geformuleerd voor de inhuur van alle ministeries gezamenlijk.

- In 2018 lag de realisatie van de ministeries gezamenlijk op 10,7%. Per ministerie varieerden de uitgaven aan inhuur van 3,8% bij het ministerie van Defensie tot 19,9% voor de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Ministeries met grote uitvoeringsdiensten zoals Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en EZK en LNV geven duidelijk meer uit dan 10%. Deze ministeries besteden bovendien ook een hoger percentage aan inhuur dan Rotterdam.
 - De verschillen met de uitgaven van gemeenten zijn groot. Zoals in conclusie 3 is aangegeven, ligt het gemiddelde inhuurpercentage van alle gemeenten gezamenlijk op 20%. Dit is het dubbele van de gerealiseerde inhuur door het rijk.
 - Rotterdam heeft op dit moment te maken met extra taken door decentralisaties en gunstige economische omstandigheden die invloed hebben op de hoogte van de inhuur (zie conclusie 3). Een daling naar 10% is niet goed te onderbouwen. Bovendien past deze daling niet bij de flexibiliteit die nodig is om onzekerheden op te vangen en in te kunnen spelen op marktomstandigheden.
- 6 *Hoewel de besteding relatief lager is dan het gemiddelde van andere gemeenten, zijn sinds 2014 de kosten voor inhuur jaarlijks wel aanzienlijk hoger dan was begroot. Vooral door de, in conclusie 4 genoemde, sturing op de totale programmakosten ontbreekt het aan een prikkel voor managers om het specifieke deel voor inhuurkosten zo goed mogelijk te ramen. Dit leidt tot een begroting voor inhuur waarvan op voorhand al kan worden voorzien dat deze onrealistisch is.*

verschillen raming en realisatie

- Vanaf 2014 is bij de gemeente een stijging van de inhuur te constateren. Deze stijging werkt slechts beperkt door in de raming. De raming is in de afgelopen jaren in beperkte mate verhoogd, terwijl de realisatie aanmerkelijk harder is gestegen. In de afgelopen jaren zijn er aanzienlijke verschillen tussen de begroting en realisatie van de externe inhuur opgetreden.
- In ieder cluster ligt de realisatie boven de oorspronkelijke begroting. In 2017 waren er wel verschillen tussen de clusters in de mate waarin de realisatie de begroting overschrijdt. Zo heeft bijvoorbeeld één van de clusters (Werk en Inkomen) in de initiële begroting de totale formatie (vast en flexibel) begroot als loonkosten. Hierdoor treedt een groot verschil op tussen de raming en de realisatie.

verklaringen

- Een belangrijke verklaring voor de verschillen tussen raming en realisatie is de wijze waarop wordt gestuurd op kosten (zoals ook is toegelicht in conclusie 4). Managers zijn verantwoordelijk voor de kostenbeheersing van het totale apparaatsbudget bestaande uit personeelskosten, inhuur en opleiding. De specifieke verdeling tussen deze kosten is geen aandachtspunt. Er is daarom geen prikkel om inhuur zo goed mogelijk te ramen.
- Daarnaast zijn de volgende factoren van invloed op de totstandkoming van de raming van externe inhuur.
 - *Managers ervaren een neerwaartse druk op de raming.* Verschillende afdelingsmanagers ervaren nog steeds druk op het begroten van de kosten voor de inzet van externen. De inhuur wordt vanuit het perspectief dat kosten voor inhuur beperkt dienen te blijven, bewust laag begroot.

- *Inhuur wordt geraamd als vaste formatie.* Bij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie is het gebruikelijk dat de inzet van personeel volledig is begroot als vaste formatie. Hoewel vooraf bekend is dat een aanzienlijk deel van de bezetting met externe inhuur wordt ingevuld, is dit in de begroting niet uitgesplitst. Veel van deze inhuur is dus voorzien, maar wordt niet specifiek geraamd. Pas gedurende het begrotingsjaar wordt in de bestuursrapportages een nadere splitsing gemaakt in loonkosten voor de vaste formatie en kosten voor externe inhuur. Er vindt dan een verschuiving plaats tussen loonkosten en kosten voor inhuur.
- *Inhuur is niet tijdig bekend door ad hoc planning van projecten.* Verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie zijn opdrachtnemer van andere clusters. Zij voeren projecten uit op basis van interne opdrachten. Deze projecten worden deels uitgevoerd met externe inhuur. De kosten daarvan worden aan de interne opdrachtgever doorberekend. Voor het begroten van de kosten van de in te zetten externen is tijdig zicht op de omvang van de projectenportefeuille nodig. Afdelingen die te maken hebben met veel interne ad hoc verzoeken kunnen de benodigde kosten voor externe inhuur niet realistisch ramen.
- *Inhuur wordt alleen begroot indien er dekking aanwezig is.* In het verlengde van het vorig punt speelt dat inhuurkosten alleen kunnen worden begroot indien daar dekking tegenover staat. Uit historische cijfers kan een te verwachten aantal projecten met daarbij behorende inhuur worden ingeschat. Door het ontbreken van een directe dekking kunnen daarvoor echter nog geen kosten voor inhuur worden opgenomen in de begroting.

gevolgen

- Door de genoemde factoren ontstaat een begroting voor externe inhuur die niet is gebaseerd op een reële inschatting van de omvang.
 - In de periode 2015-2018 heeft dit geleid tot een realisatie die ieder jaar veel hoger lag dan de raming van de externe inhuur. In 2015 was € 42 mln. minder begroot dan de uiteindelijke realisatie. Het verschil was in 2017 nog verder opgelopen (tot € 79 mln.). In 2018 was nog steeds een aanzienlijk verschil aanwezig (€ 74 mln.).
- 7 *De verantwoording over externe inhuur aan de raad was in de afgelopen jaren te summier. De raad heeft onvoldoende inzicht gekregen in verklaringen voor gemaakte kosten en overschrijdingen. Bovendien is de presentatie van de omvang van de kosten in de afgelopen jaren onvolledig geweest. Pas in 2018 zijn verbeteringen doorgevoerd, waardoor de raad nu ten dele beter wordt geïnformeerd.*
- In de gemeentelijke beleidsregels voor externe inhuur is vastgelegd wanneer aan de raad verantwoording over de inhuurkosten plaatsvindt en waar deze inhoudelijk uit dient te bestaan. Daarbij dient het college aan te sluiten bij de eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) over de wijze van berekening van kosten van externen.
 - Het college informeert de raad conform de gemeentelijke beleidsregels iedere bestuursrapportage over de kosten van de externe inhuur en de bijstelling hierin. De realisatie is onderdeel van het jaarverslag.
 - De inhoudelijke toelichting is echter summier. De jaarverslagen bevatten deels een onvoldoende inhoudelijke toelichting op de realisatie van de kosten van externe inhuur. Met name de oorzaak van de overschrijding van de kosten voor

inhuur wordt te beperkt toegelicht. De informatie over de kosten van externe inhuur voldoet daarmee ten dele aan de eigen norm van de gemeente. Het is voor de raad hierdoor niet voldoende mogelijk goed inzicht te krijgen in de redenen voor overschrijding van de kosten voor externe inhuur.

- In het jaarverslag 2018 is een bijlage opgenomen waarin per programma wel een toelichting wordt gegeven op de inhuur en de afwijkingen met betrekking tot de realisatie. De informatiewaarde hiervan verschilt per programma.
- De informatie over de kosten voor externe inhuur, zoals weergegeven in de verantwoording, is niet in lijn met de feitelijke omvang ervan. Een deel van de kosten voor externe inhuur is geboekt op een post die valt onder programmakosten. Hierdoor komt dit deel van de kosten van externen niet naar voren bij de uitputting van het apparaatsbudget en zijn ze ook geen onderdeel van het overzicht externe inhuur in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening. Vanaf 2013 gaat het om een totaalbedrag van € 80 mln.
- Daarnaast is een deel van de externe inhuur als inkoop geboekt. In 2018 ging het hierbij om naar schatting € 10,4 mln. De kosten uit eerdere jaren zijn niet bekend.
- De raad is zowel over de boeking op programmakosten als over de als inkoop geboekte kosten tot voor kort onvolledig geïnformeerd. Pas in het voorjaar van 2019 is de raad op de hoogte gesteld van de kosten hiervan in 2018. De kosten in eerdere jaren zijn hierbij niet vermeld.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W.

- 1 Stel een beleidskader op dat voor de langere termijn duidelijk maakt in welke mate en voor welke organisatieonderdelen of taken de inzet van flexibel personeel is gewenst. Betrek in dit kader de balans tussen de inhuurkosten, het belang van flexibiliteit voor de organisatie vanwege piekbelasting of veranderende marktomstandigheden *en* het belang van werkzekerheid voor flexibel personeel. Leg het beleidskader ter goedkeuring aan de raad voor.
- 2 Betrek in dit kader ook de vraag of een vaste concernbrede norm voor de inhuurkosten nog langer wenselijk is. Overweeg als alternatief jaarlijks een norm vast te stellen op basis van actuele omstandigheden. Deze norm dient rekening te houden met relevante factoren als nieuwe gemeentelijke taken, economische omstandigheden en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.
- 3 Actualiseer de beleidsregels voor externe inhuur.
 - a Sluit in de beleidsregels aan op zowel het nieuwe beleidskader als op de wijzigingen in het inhuurproces die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.
 - b Pas in de beleidsregels de huidige afbakening van inhuurkosten aan, zodat alle vormen van inhuur die in de organisatie plaatsvinden voortaan worden meegenomen. Dit geldt specifiek voor inhuur die als programmakosten of projectkosten waren geboekt en in de jaarrekening niet was weergegeven in het overzicht externe inhuur.
 - c Stel in de beleidsregels minimumeisen aan de wijze van toelichting van overschrijdingen in de verantwoording aan de raad. Concreet kan gedacht

worden aan een inhoudelijke toelichting op de reden van overschrijding en de wijze waarop deze overschrijding gedekt wordt.

- 4 Zet actief in op het realistisch begroten van inhuurkosten.
 - a Trek één lijn in de wijze van begroten van de personele inzet voor alle clusters.
 - b Splits inhuur en vast personeel zo realistisch mogelijk uit, zodat voorziene inhuur in de begroting terugkomt.
 - c Maak gebruik van kengetallen op basis van historische gegevens voor de organisatieonderdelen waar de hoogte van de inhuur afhankelijk is van (ad hoc) projecten.
 - d Bewaak de totstandkoming van een realistische begroting op concernniveau.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Reactie op hoofdlijnen

De afgelopen jaren is de externe inhuur sterk toegenomen. Het verschil tussen raming en realisatie heeft daarbij een steeds grotere omvang aangenomen. De ambtelijke organisatie heeft deze constatering ter handen genomen, in de context van de veranderende omgeving waarin de gemeente opereert, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, gevraagde flexibiliteit en altijd met oog voor goed werkgeverschap. Met het project Arbeidskosten, dat in de eerste helft van 2018 is ingezet, is afgelopen jaar meer inzicht ontstaan in de wijze van begroten en verantwoorden en de onderliggende beweegredenen daarbij. De bevindingen die de Rekenkamer in haar rapport schetst, sluiten veelal aan bij dit beeld en bij de benodigde aanscherpingen met betrekking tot het begroten en verantwoorden van externe inhuur. Het college ziet dit onderzoek dan ook als een bevestiging voor de ingeslagen weg en maakt daarnaast graag gebruik van een aantal inzichten die de Rekenkamer met dit onderzoek heeft geboden. Ook de komende tijd vraagt dit onderwerp namelijk nog de nodige aandacht, zodat de met de raad gedeelde analyses en voorstellen, daadwerkelijk leiden tot een goede afweging bij de inzet van personeel, een goed niveau van externe inhuur en de bijbehorende realistische ramingen.

Een aantal van de conclusies die de Rekenkamer in haar rapport presenteert, hangen sterk met elkaar samen. Het gaat hierbij om aspecten zoals het type werkzaamheden, de mate van flexibiliteit, goed werkgeverschap en een norm voor externe inhuur.

De gemeentelijke organisatie opereert binnen een context van veranderende maatschappelijke en politieke opgaven, wettelijke regelgeving en financiële kaders, conjuncturele ontwikkelingen, de ontwikkeling van het eigen personeelsbestand en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een flexibele omgeving vraagt om een organisatie die qua bemensing kan meebewegen met veranderingen in de interne en externe context. Dit heeft invloed op het aantal mensen en de kwaliteiten die nodig en beschikbaar zijn om het werk te doen en dit vraagt dan ook om een goed doordacht personeelsbeleid dat rekening houdt met toekomstige ontwikkelingen en waarin mobiliteit en opleiding een belangrijke plaats hebben. De conclusies die de Rekenkamer op basis van het onderzoek trekt, benoemen deze context eveneens.

Door hiermee rekening te houden ontstaat een mix van (vast en tijdelijk) ambtelijk personeel en externe inhuur, waarbij de benodigde flexibiliteit wordt gevonden in de mogelijkheid om de verhouding tussen de inzet van vaste/tijdelijke ambtelijke medewerkers en tijdelijk extern ingehuurd medewerkers aan te passen. Werken met externe inhuurkrachten is voor de gemeente een integraal onderdeel van het doelmatig en flexibel organiseren van de bemensing van de organisatie. Externe

inhuur is geen doel op zich, maar één van de mogelijke oplossingen voor capaciteitsvraagstukken. Op hoofdlijnen wordt om drie redenen besloten om personeel extern in te huren: bij tijdelijk extra werk, bij uitval van eigen personeel en bij specialistische kennis die niet in de eigen organisatie aanwezig is ("piek, ziek en uniek").

Bij het afwegen van deze aspecten binnen dit afwegingskader is het uitgangspunt dat steeds de juiste beslissing wordt genomen wat de beste oplossing is voor elk specifiek capaciteitsvraagstuk. In eerste instantie gebeurt dat binnen de geldende financiële kaders, maar daarbinnen hebben managers ruimte voor een passende invulling. Dat geldt zowel voor de incidentele, acute vraagstukken die zich in de dagelijkse praktijk voordoen als voor de langere termijn. Hierbij geldt dat bij inhuur voor langere termijn regelmatig opnieuw de afweging moet worden gemaakt of de inhuur nog doelmatig en efficiënt is, of dat die kan worden omgezet naar vaste of tijdelijke ambtelijke inzet. De raad moet daarbij kunnen vertrouwen op de waarde van de ramingen en goed inzicht geboden worden in de omvang en de verantwoording.

Reactie per conclusie en aanbeveling

Conclusie 1

Het college toont een ambivalente houding ten opzichte van inhuur. Het inhuurbeleid is vooral gericht op voorkomen van inhuur en de daarbij behorende kosten ('nee, tenzij...'). Tegelijkertijd streeft het college naar een flexibele organisatie en wordt er actief gebruik gemaakt van inhuur om de met de raad afgesproken prestaties te leveren. Het ontbreekt aan een kader dat voor de langere termijn duidelijk maakt in welke mate en voor welke organisatieonderdelen of taken de inzet van flexibel personeel gewenst is.

Het college onderschrijft deze conclusie. Gedurende de afgelopen tien jaar is er een palet ontstaan aan argumenten die bijdragen aan de inzet en omvang van de externe inhuur van personeel. Deze argumenten worden in de verschillende organisatieonderdelen verschillend toegepast en daarmee lijkt het beleid soms tegenstrijdig. Voor het college is het zaak om hier samenhang in aan te brengen en het management goed te ondersteunen bij het invullen van de capaciteitsbehoefte. Dit dient op een uniforme wijze te gebeuren. De verantwoordelijkheid voor deze afweging ligt bij het management. Zij worden daarbij ondersteund door een speciaal daarvoor in te richten serviceteam. In de komende periode wordt verder gewerkt om te komen tot een integrale dienstverlening op het gebied van capaciteitsvraagstukken, waarbij mobiliteits- en recruitmentprofessionals in samenspraak met managers en HR-adviseurs zorgen voor concretisering van de invulling van de capaciteitsbehoefte. Het is daarvoor nodig om de doelen te vertalen naar middelen. Een van die middelen is de inzet van mensen. Een uniform afwegingskader leidt overigens niet tot een uniforme verhouding tussen vast personeel en tijdelijke inhuur binnen het concern.

Conclusie 2

Voor het inhuren van externen heeft de gemeente een adequaat proces ingericht. Dit proces wordt in de praktijk voldoende nageleefd.

Het college heeft met tevredenheid kennis genomen van deze conclusie en heeft de complimenten overgebracht aan de medewerkers die dagelijks betrokken zijn bij dit proces.

Conclusie 3

In de afgelopen jaren is een kleiner deel van de arbeidskosten besteed aan externe inhuur dan in andere gemeenten. Deze inhuur heeft voor een groot deel betrekking op uitvoerend werk voor reguliere gemeentelijke taken. De stijging van de kosten volgt hoofdzakelijk uit extra taken die de gemeente heeft gekregen, de eerdere (mede door de raad gewenste) formatieve krimp en krapte op de arbeidsmarkt.

Het college onderschrijft deze conclusie.

Conclusie 4

De gehanteerde norm voor de maximale omvang van de inhuurkosten (15% van de arbeidskosten) heeft geen toegevoegde waarde gehad. De normering sluit namelijk niet aan bij de wijze waarop wordt gestuurd op kosten. Sturing vindt plaats op de totale programmakosten en niet apart op inhuurkosten.

Het college onderschrijft deze conclusie.

Conclusie 5

De door de raad gewenste verdere verlaging van inhuur naar een streefpercentage van 10% van de arbeidskosten is onvoldoende onderbouwd. Rotterdam heeft al een relatief lage omvang van de inhuurkosten in vergelijking tot andere gemeenten. Bovendien is de verlaging gebaseerd op het door het rijk gehanteerde streefpercentage voor ministeries. Dit streefpercentage van het rijk is niet zondermeer toepasbaar op de gemeentelijke organisatie.

In de beleidsregels uit 2010 gold een streefcijfer van 15% voor externe inhuur. De Rekenkamer constateert terecht dat dit – ondanks dat de externe inhuur nooit boven de norm is uitgekomen – niet heeft gewerkt als sturingsinstrument.

De raad heeft het college recent via een motie verzocht om toe te werken naar een streefpercentage van 10% per 1-1-2023. Dit sluit aan op de ambitie te komen tot een goede mix van (vast en tijdelijk) ambtelijk personeel en externe inhuur, waarmee de organisatie kan meebewegen met veranderingen in de interne en externe context. De inhoudelijke afweging blijft echter altijd voorop staan. Het college hanteert hierbij de stelregel ‘pas toe of leg uit’. Het bieden van goed en passend werkgeverschap voor alle medewerkers of zij nu in vaste dienst zijn of op tijdelijke basis voor de gemeente werken is evident.

De periode 2019-2022 geldt als overgangperiode. In de maandelijkse voortgangsgesprekken van het 1e en 2e lijns management is/wordt externe inhuur een vast onderwerp van gesprek. Op basis van begrotingsbijstellingen en prognoses wordt gedurende het jaar bij elk moment in de P&C-cyclus verantwoording afgelegd over externe inhuur.

Het is hierbij van belang dat met betrekking tot capaciteitsvragen steeds op uniforme wijze een beredeneerde afweging gemaakt wordt over de benodigde inzet en de beschikbaarheid van mensen die het werk kunnen doen. De verantwoordelijkheid voor deze afweging ligt bij het management, dat gebruik kan maken van een speciaal daarvoor ingericht team. Dit team werkt verder aan een

integrale dienstverlening op het gebied van capaciteitsvraagstukken, waar mobiliteits- en recruitmentprofessionals in samenspraak met managers en HR-adviseurs zorgen voor invulling van de capaciteitsbehoefte.

Conclusie 6

Hoewel de besteding relatief lager is dan het gemiddelde van andere gemeenten, zijn sinds 2014 de kosten voor inhuur jaarlijks wel aanzienlijk hoger dan was begroot. Vooral door de, in conclusie 4 genoemde, sturing op de totale programmakosten ontbreekt het aan een prikkel voor managers om het specifieke deel voor inhuurkosten zo goed mogelijk te ramen. Dit leidt tot een begroting voor inhuur waarvan op voorhand al kan worden voorzien dat deze onrealistisch is.

Het college onderschrijft deze conclusie. Het proces van het voorspellen, begroten en sturen op arbeidskosten (personeel met een aanstelling en externe inhuur) is tot voor kort vooral opgevat als een financieel proces. Hierbij was vooral van belang om binnen het financiële kader te blijven, en minder van belang op welke manier de personele capaciteit werd ingevuld. De verbeteringen richting de begrotingen zijn tot op heden dan ook vooral financieel van aard geweest. Om te komen tot meer inzicht en beter voorspellen is het nodig om in de basis een aantal zaken anders te organiseren, administreren en op elkaar aan te laten sluiten. Door de capaciteitsvragen uit alle geledingen van de organisatie op dezelfde manier te ondersteunen, ontstaat zodoende een uniforme aanpak met betrekking tot de aard van de capaciteitsvraag, de werving van bij voorkeur personeel met een ambtelijke aanstelling, goed werkgeverschap (ook bij extern ingehuurd medewerkers), integriteitsbeleid, de contractduur en de procedure om in te huren.

Conclusie 7

De verantwoording over externe inhuur aan de raad was in de afgelopen jaren te summier. De raad heeft onvoldoende inzicht gekregen in verklaringen voor gemaakte kosten en overschrijdingen. Bovendien is de presentatie van de omvang van de kosten in de afgelopen jaren onvolledig geweest. Pas in 2018 zijn verbeteringen doorgevoerd, waardoor de raad nu ten dele beter wordt geïnformeerd.

Het is juist dat de Rekenkamer concludeert dat er sprake is geweest van onvoldoende inzicht in de omvang en een te summiere verantwoording met betrekking tot de externe inhuur. Echter, zodra duidelijk werd dat de omvang sterk toenam en de realisatiecijfers steeds verder af kwamen te staan van de eerder gestelde ramingen, is direct actie ondernomen. De raad is vanaf medio 2018 op diverse momenten – in commissievergaderingen en technische sessies, middels raadsbrieven en de Omissieregeling – steeds direct geïnformeerd wanneer nieuwe informatie op tafel kwam en ramingen gedurende het lopende boekjaar zijn aangescherpt. Deze informatie was daarvoor binnen de ambtelijke organisatie niet voorhanden en kon derhalve ook niet in een eerder stadium met de raad worden gedeeld. Dit doet overigens niet af aan de terechte conclusie van de Rekenkamer op dit punt.

De sturing op realisatie van externe inhuur en de verhouding daarvan met vaste personele bezetting, geschiedt langs de lijn van de inhoudelijke afwegingen die worden gemaakt op basis van de organisatiedoelstellingen. De uitvoeringsrichtlijn Externe Inhuur waarover de raad onlangs is geïnformeerd (kenmerk 19bb17636)

dient daarbij als kader. De ingezette acties rondom het beter voorspellen, begroten en sturen op arbeidskosten zullen leiden tot (verdere) aanpassing van de begroting. Dit gebeurt binnen de financiële kaders. Daarnaast zullen ook de situaties waarin inhuur wordt afgebouwd in de begroting verwerkt worden, mits dat van toepassing is. Beide punten geschieden binnen het proces van de reguliere P&C-cyclus.

Aanbeveling 1

Stel een beleidskader op dat voor de langere termijn duidelijk maakt in welke mate en voor welke organisatieonderdelen of taken de inzet van flexibel personeel is gewenst. Betrek in dit kader de balans tussen de inhuurkosten, het belang van flexibiliteit voor de organisatie vanwege piekbelasting of veranderende marktomstandigheden en het belang van werkzekerheid voor flexibel personeel. Leg het beleidskader ter goedkeuring aan de raad voor.

Aanbeveling 2

Betrek in dit kader ook de vraag of een vaste concernbrede norm voor de inhuurkosten nog langer wenselijk is. Overweeg als alternatief jaarlijks een norm vast te stellen op basis van actuele omstandigheden. Deze norm dient rekening te houden met relevante factoren als nieuwe gemeentelijke taken, economische omstandigheden en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

Aanbeveling 3

Actualiseer de beleidsregels voor externe inhuur.

- a Sluit in de beleidsregels aan op zowel het nieuwe beleidskader als op de wijzigingen in het inhuurproces die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.*
- b Pas in de beleidsregels de huidige afbakening van inhuurkosten aan, zodat alle vormen van inhuur die in de organisatie plaatsvinden voortaan worden meegenomen. Dit geldt specifiek voor inhuur die als programmakosten of projectkosten waren geboekt en in de jaarrekening niet was weergegeven in het overzicht externe inhuur.*
- c Stel in de beleidsregels minimumeisen aan de wijze van toelichting van overschrijdingen in de verantwoording aan de raad. Concreet kan gedacht worden aan een inhoudelijke toelichting op de reden van overschrijding en de wijze waarop deze overschrijding gedekt wordt.*

Aanbeveling 4

Zet actief in op het realistisch begroten van inhuurkosten.

- a Trek één lijn in de wijze van begroten van de personele inzet voor alle clusters.*
- b Splits inhuur en vast personeel zo realistisch mogelijk uit, zodat voorziene inhuur in de begroting terugkomt.*
- c Maak gebruik van kengetallen op basis van historische gegevens voor de organisatieonderdelen waar de hoogte van de inhuur afhankelijk is van (ad hoc) projecten.*
- d Bewaak de totstandkoming van een realistische begroting op concernniveau.*

Het college neemt alle door de Rekenkamer voorgestelde aanbevelingen over.

3-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het rapport. Het college geeft in zijn reactie aan dat de bevindingen aansluiten bij inzichten die de gemeente zelf heeft opgedaan bij een nadere analyse van de wijze van begroting en verantwoording van externe inhuur. In zijn reactie onderschrijft het college alle conclusies en geeft het aan alle aanbevelingen over te nemen.

De rekenkamer concludeert uit de reactie dat het college de benodigde aanscherping in beleid, begroting en verantwoording wil oppakken. Daarbij worden reeds enkele concrete voorstellen genoemd in de reactie op de conclusies van de rekenkamer. De rekenkamer zal de door te voeren wijzigingen in de komende periode met belangstelling volgen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

In de media en politiek is er regelmatig aandacht voor externe inhuur door de overheid. Die aandacht is vaak ingegeven door de perceptie dat inhuur van personeel resulteert in hoge kosten voor de organisatie. Discussies over de wenselijkheid van het verminderen van de omvang spelen regelmatig op.

Ook de externe inhuur in Rotterdam wordt door de media en de gemeenteraad gevolgd. Zo kopte het NRC handelsblad in juni 2018: “Rotterdam huurt weer voor 60 miljoen te veel aan flexwerkers in”.¹ Het bericht is gebaseerd op informatie in de jaarrekening dat de gemeente Rotterdam zowel in 2016 als in 2017 circa € 60 mln. meer uitgaf aan externe inhuur dan begroot. In de gemeenteraad zijn vragen gesteld over de hoogte van de inhuur en de overschrijding van de begrote kosten in 2017.² Ook zijn naar aanleiding van de 1^e herziening van de begroting 2018 vragen gesteld.³ In de 1^e herziening bleek het begrote bedrag voor 2018 verhoogd van € 49 mln. naar € 59 mln.

De vraag of en in welke omstandigheden extern in te huren is complex. Tegenover de kritische geluiden over de hoogte van inhuur staat een behoefte bij de organisatie aan flexibiliteit. Via externe inhuur kunnen pieken worden opgevangen en kan worden voorzien in de behoefte aan specifieke deskundigheid die niet permanent in de organisatie nodig is. Ook kunnen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt een rol spelen, zoals uitstroom van ervaren medewerkers en knelpunten in het vervullen van vacatures. De gemeente geeft dan ook aan dat “flexibiliteit hoort bij een gezonde organisatie”.⁴

De forse overschrijdingen van de begrote kosten in de laatste jaren en de vragen hierover in de gemeenteraad zijn voor de rekenkamer mede aanleiding onderzoek te doen naar externe inhuur.

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer vast te stellen of:

- de gemeente de inhuur van externen adequaat heeft vormgegeven en er in de praktijk volgens de aanwezige regels wordt gewerkt;

¹ NRC Handelsblad, 14 juni 2018, verkregen op 10 april 2019 van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/14/de-gemeente-huurt-weer-voor-60-miljoen-te-veel-aan-flexwerkers-in-a1606460>.

² Wethouder FOHSM, ‘Toezeggingen commissiebehandeling jaarstukken 2017 en beantwoording technische vragen’, 8 juni 2018.

³ 50plus Rotterdam, ‘Schriftelijke vragen betreft externe inhuur’, 1 augustus 2018.

⁴ Gemeente Rotterdam, presentatie ‘Ontwikkeling arbeidskosten’, commissievergadering VOF, 26 oktober 2017.

- de gemeente grip heeft op de begroting en realisatie van de kosten van externe inhuur;
- de verantwoording aan de gemeenteraad toereikend is.

1-2-2 centrale vraag en deelvragen

centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Voert de gemeente de inhuur van externen adequaat uit en is de verantwoording hierover aan de gemeenteraad toereikend?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vijf deelvragen:

- 1 Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?
- 2 Beschikt de gemeente over adequate procesafspraken voor externe inhuur en wordt in de praktijk gewerkt volgens deze afspraken?
- 3 Hoe heeft de omvang en samenstelling van de externe inhuur zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de achtergrond hiervan?
- 4 In hoeverre stuurt de gemeente adequaat op de begroting en de realisatie van externe inhuur?
- 5 Op welke wijze legt het college verantwoording af over de realisatie van externe inhuur en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de gemeenteraad?

1-3 afbakening

1-3-1 definitie externe inhuur

De gemeente hanteert de volgende definitie voor externe inhuur: *“Het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente Rotterdam in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst dan wel aanstelling tussen opdrachtgever en de private organisatie aan ten grondslag ligt”*.⁵ De definitie die de gemeente hanteert voor externe inhuur sluit aan op de definitie van de monitor ‘Vensters voor Bedrijfsvoering’ en die van de rijksoverheid.⁶

De rekenkamer hanteert in het onderzoek de definitie van externe inhuur van de gemeente. Dit is een gangbare definitie onder gemeenten die het bovendien mogelijk maakt Rotterdam met andere gemeenten te vergelijken.

⁵ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, ‘Regels inhuur externen’, januari 2010, p. 6.

⁶ De rijksoverheid gebruikt de volgende definitie van externe inhuur: “Externe Inhuur is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de rijksoverheid in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, middels het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, waarop door de opdrachtgever mede gestuurd wordt.” Bron: Ministerie van Financiën, ‘Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur. Bijlage bij model 3.60’, 27 juli 2017, p. 4. De definitie volgens Vensters voor Bedrijfsvoering luidt: “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”. Bron: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ‘Definities beleidsindicatoren ‘bestuur en organisatie’. Verkregen op 26 juli 2018 van https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatorenendef.pdf.

wel externe inhuur

Aanvullend op de definitie is het onderscheid tussen inhuur en uitbesteding van belang. Van externe inhuur is alleen sprake als de ingehuurde functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie. Onder externe inhuur valt bijvoorbeeld de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detacheringsovereenkomsten. Het kan zowel gaan om inhuur voor tijdelijke vervanging of voor inhuur van specialisten met vakkenis die ontbreken in de organisatie.⁷

geen externe inhuur

Wanneer er geen hiërarchische aansturing aanwezig is, is er sprake van uitbesteding. Bij uitbesteden wordt vooraf een opdracht duidelijk gespecificeerd, worden resultaatafspraken gemaakt, wordt een opleverdatum afgesproken en worden kwaliteitseisen gesteld. De opdrachtgever stuurt daarbij niet op de inzet van specifieke capaciteit. Voorbeelden hiervan zijn:

- onderzoeksoopdrachten aan externe onderzoeksbureaus;
- juridische dienstverlening door advocaten;
- ontwikkelen, bouwen, onderhouden of exploiteren van infrastructurele werken;
- uitbestede werkzaamheden op het gebied van facilitaire dienstverlening;
- onderhoud en beheer van ICT (informatie- en communicatietechnologie).⁸

Verder valt ook inhuur van deskundigheid voor de uitvoering van wettelijke taken, zoals tolken en dergelijke buiten de definitie van externe inhuur. Ook het inlenen van personeel vanuit organisaties zonder winstoogmerk (bijvoorbeeld andere overheden of stichtingen) valt niet onder externe inhuur.⁹

1-3-2 onderzoeksperiode

Het onderzoek richt zich op het geven van een actueel beeld van de wijze van inhuur. De focus ligt daarbij op de praktijk in 2017 en 2018. Specifiek voor deelvraag 3 (ontwikkeling van de omvang en samenstelling) kijkt de rekenkamer naar de periode 2008-2018. Hiervoor is gekozen omdat zo over een langere termijn ontwikkelingen in beeld gebracht kunnen worden.

1-3-3 voorgaande rekenkameronderzoeken

De rekenkamer heeft eerder in 2003 en 2007 onderzoek verricht naar externe inhuur.¹⁰ In deze onderzoeken is met name gekeken naar de wijze van inhuur, de hoogte van de inhuur en de verantwoording hierover aan de raad. Het huidige onderzoek vertoont overlap met de thema's die destijds zijn behandeld. Gezien de lange periode die ondertussen is verstreken, is de opvolging van de conclusie en aanbevelingen van de eerdere rapporten geen onderwerp van onderzoek.

⁷ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Definities beleidsindicatoren 'bestuur en organisatie'. Verkregen op 10 april 2019 van https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatorenendef.pdf.

⁸ Ministerie van Financiën, bijlage 'Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur', 13 september 2012.

⁹ idem.

¹⁰ Rekenkamer Rotterdam, 'Elk uur op een factuur, de inhuur van externe deskundigheid', maart 2003; 'Aanwijzingen voor inhuur, de inhuur van externe deskundigheid', juni 2007.

1-4 **aanpak**

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer (beleids)documenten, begrotingen, jaarstukken, (financiële) managementrapportages en verantwoordingsdocumenten bestudeerd.

Ook heeft de rekenkamer een dossieranalyse verricht om te kunnen toetsen of de processen voor externe inhuur zoals deze op papier staan, in de praktijk ook daadwerkelijk gevolgd worden. Een inhuurdossier bestaat uit het inhuurcontract van één specifiek persoon. In het inhuurdossier staat het volledige inhuurtraject weergegeven dat iemand heeft doorlopen, van de start tot en met de afsluiting. Op basis van een gestratificeerde steekproef zijn uit alle lopende inhuurcontracten op peildatum 20 december 2018 in totaal 90 dossiers geselecteerd.

Om meer inzicht te verkrijgen in het inkoopproces, het begrotings- en verantwoordingsproces en de dagelijkse praktijk van externe inhuur zijn er tevens gesprekken gevoerd met betrokken functionarissen, waaronder medewerkers van het Servicepunt Externe Inhuur (SEI), Inkoop en HR (Human Resources). Ook heeft de rekenkamer bij ieder cluster gesproken met een clustercontroller en een inhurend manager.

Meer informatie over de uitvoering van het onderzoek is te vinden in bijlage 1.

1-5 **leeswijzer**

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van vier van de vijf deelvragen wordt getoetst in hoeverre is voldaan aan de normen en criteria. De normen zijn vermeld in de inleidingen van de verschillende hoofdstukken. De normen zijn ten opzichte van de onderzoeksopzet verder aangescherpt en aangevuld. Het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hierbij zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

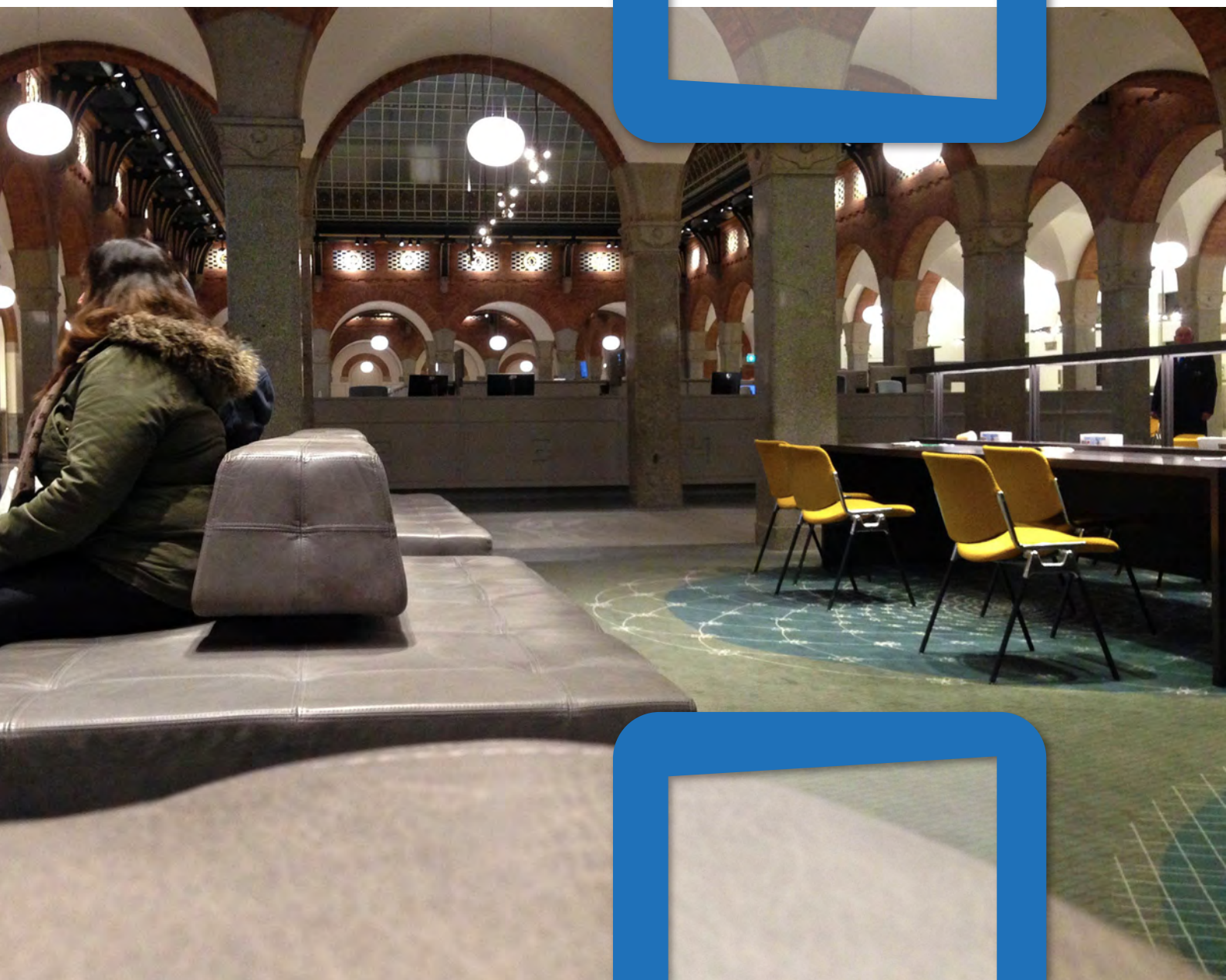
Deze nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het gemeentelijk beleid ten aanzien van externe inhuur en wordt beoordeeld in hoeverre dit beleid adequaat is. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens getoetst in hoeverre de afspraken en regels in de praktijk worden nageleefd. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van externe inhuur in Rotterdam. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 beoordeeld of de gemeente voldoende stuurt op de begroting en realisatie van externe inhuur en of de verantwoording hierover aan de gemeenteraad toereikend is. Aan het einde van deze nota volgen nog enkele bijlagen. In bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een lijst met geraadpleegde documentatie. Ten slotte bevat bijlage 3 een lijst met gebruikte afkortingen.

schuingedrukte teksten

In de nota beginnen paragrafen met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen.

gekleurde kaders

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in dit rapport wordt geoordeeld.



2 gemeentelijk beleid externe inhuur

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het beleid van de gemeente ten aanzien van flexibele arbeid en externe inhuur in het bijzonder. Daarbij komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- *Welk beleid is van toepassing op de inhuur van externe medewerkers en in hoeverre is dit beleid adequaat?*

Tabel 2-1 geeft weer welke normen bij de onderzoeksvraag worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende norm staan.

tabel 2-1: normen

norm	paragraaf
• de gemeente beschikt over een actueel beleidskader voor externe inhuur.	2-3
• de procedures voor externe inhuur sluiten aan bij veranderingen in de aanbestedingswet, de Wet Deregulering Arbeidsrelaties en de Wet werk en zekerheid.	2-4

Om tot een beoordeling van de normen te komen, biedt paragraaf 2-2 allereerst een bredere kijk op aspecten die samenhangen met externe inhuur door publieke organisaties. Hierbij wordt ingegaan op welke visies er bestaan op externe inhuur, de verschillende redenen die organisaties hebben om extern in te huren en de typen externe inhuur. In paragraaf 2-3 wordt vervolgens het beleid van de gemeente Rotterdam voor de inzet van flexibele arbeid en externe inhuur beschreven en wordt beoordeeld in hoeverre dit beleid adequaat is. Ten slotte wordt in paragraaf 2-4 ingegaan op de vraag in hoeverre de inhuurprocedures aansluiten bij veranderingen in relevante wet- en regelgeving.

2-2 externe inhuur nader bekeken

Externe inhuur binnen het openbaar bestuur kent in Nederland zowel voor- als tegenstanders. Als argument tegen externe inhuur worden hoge absolute kosten en uitgaven, negatieve gevolgen voor het personeel en een minder efficiënte uitvoering van het werk genoemd. Voorstanders zijn juist van mening dat de inhuur van externen de kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering van het werk ten goede komt. Ook vinden zij het belangrijk om flexibel te kunnen reageren op een verandering in de vraag naar arbeid.

Inhuur ontstaat vanuit een behoefte binnen de organisatie aan extra capaciteit. De inhurende managers worden daarbij binnen de organisatie gefaciliteerd door twee grote 'functionele belanghebbenden', namelijk de afdeling HR en de afdeling Inkoop. Vanuit inkoopperspectief ligt de nadruk op het zo rechtmatig, effectief en efficiënt

mogelijk inzetten van gemeentelijke middelen. Vanuit HR-perspectief is inhuur van externe medewerkers een methode om de juiste personen op het juiste moment op de juiste plaats in te zetten. Hierbij moet nagedacht worden over welke verhouding tussen intern en extern personeel nodig is.

Om een goede afweging te kunnen maken bij de inzet van arbeidscapaciteit heeft de rijksoverheid in 2004 een afwegingskader ontwikkeld dat werkt aan de hand van een drietal invalshoeken: professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering. Deze is door de gemeente Rotterdam overgenomen.

Uit onderzoek blijkt dat gemeenten in Nederland verschillende redenen kunnen hebben om flexibel personeel in te huren. De belangrijkste motieven zijn: een tijdelijk tekort aan menskracht, behoefte aan specifieke expertise, behoefte aan een flexibele schil die meebeweegt met veranderingen in de personeelsbehoefte, het verkleinen van het risico op ww-verplichtingen en een vacaturestop.

2-2-1 inleiding

Sinds de jaren tachtig is er met enige regelmaat politieke aandacht voor en discussie over manieren waarop personeel wordt ingezet binnen het openbaar bestuur. Ook wordt het onderwerp veelvuldig belicht in de media. Vanwege het streven naar een compacte overheid, de behoefte om rechtsposities van werknemers binnen het openbaar bestuur (ambtenaren) ten opzichte van werknemers in de private sector meer te harmoniseren en de toenemende behoefte binnen het openbaar bestuur om personeel flexibeler te kunnen inzetten, is het onderwerp de afgelopen jaren nog relevanter geworden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende visies die er bestaan over externe inhuur (2-2-2), de redenen voor externe inhuur (2-2-3) en de verschillende vormen van externe inhuur (2-2-4).

2-2-2 visies op externe inhuur

voor- en tegenstanders

Er zijn zowel argumenten die vóór als die tegen externe inhuur binnen het openbaar bestuur pleiten. Als argument tegen externe inhuur worden onder meer de hoge absolute kosten en uitgaven aan externe inhuur en de negatieve gevolgen voor het personeel genoemd. Vaak wordt gesteld dat de inhuur van externen ambtenaren minder kansen biedt om zichzelf te ontwikkelen en te profileren en er door externe inhuur minder geïnvesteerd kan worden in 'eigen' personeel. Ook wijzen tegenstanders op de verstoorde arbeidsverhoudingen en minder gunstige arbeidsomstandigheden die zouden ontstaan als een ambtenaar (gedwongen) ontslag neemt om vervolgens als externe te worden ingehuurd. Ten slotte zou externe inhuur leiden tot een minder efficiënte uitvoering van het werk, omdat bijvoorbeeld veel tijd gemoeid gaat met de administratieve processen die samenhangen met het inhuren van externen of omdat er te weinig kennisoverdracht plaatsvindt tussen verschillende overheidsorganisaties.¹¹

Er zijn echter ook partijen die juist pleiten vóór externe inhuur. Zo stellen voorstanders dat de inhuur van externen de kwaliteit van het werk ten goede komt.

¹¹ Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', Amsterdam: november 2013, p. 44-48.

Zij leggen vaak een verband met de reden of noodzaak voor het inhuren van externen, bijvoorbeeld omdat mankracht of expertise bij de opdrachtgever ontbreekt, die expertise te weinig nodig is en dus ook niet op peil gehouden kan worden of omdat er expliciete behoefte is aan een onafhankelijk (dat wil zeggen niet-ambtelijk) oordeel. Bovendien willen zij vaak flexibel kunnen reageren op een verandering in de vraag naar arbeid, piekbelasting door bijvoorbeeld verzuim of (moeilijk vervulbare) vacatureruimte. Ten slotte zijn er voorstanders die stellen dat de efficiëntie van de uitvoering van het werk door de inhuur van externen verbeterd doordat in bepaalde gevallen externen door hun specifieke ervaring en expertise in staat zijn bepaalde taken efficiënter uit te voeren dan de ambtenaren zelf.¹²

externe inhuur vanuit HR-perspectief en Inkoopperspectief

Inhuur ontstaat vanuit een behoefte binnen de organisatie aan extra capaciteit. De inhurende managers worden daarbij binnen de organisatie gefaciliteerd door twee grote 'functionele belanghebbenden', namelijk de afdeling HR en de afdeling Inkoop.

externe inhuur vanuit HR-perspectief

Externe inhuur maakt onderdeel uit van het personeelsbeleid dat onder meer tot doel heeft om de juiste personen op de juiste momenten op de juiste plaatsen in de organisatie in te kunnen zetten. In dat kader is het van belang na te denken over welke verhouding tussen intern en extern personeel nodig is. Vanuit HR-perspectief is inhuren van externe medewerkers een methode om flexibiliteit in het personeelsbestand te krijgen en te behouden.¹³

Naast bedrijfseconomische argumenten zijn er ook interne en externe (arbeidsmarkt)ontwikkelingen die van invloed zijn op het personeelsbeleid. Zowel het werkgeverschap binnen het openbaar bestuur als de arbeidsmarktsituatie waarop werkgevers in het openbaar bestuur zich bewegen zijn voortdurend in beweging.¹⁴ Volgens 'Werken in de publieke sector 2016' daalde de werkgelegenheid in het openbaar bestuur tussen 2010 en 2015 van 293.494 naar 261.295 fte.¹⁵ In 2004 was dit nog 301.958 fte.¹⁶ Deze daling werd onder meer veroorzaakt door het streven naar een compactere overheid. De verwachting was dat deze krimp als gevolg van de vergrijzing binnen de overheid en de economische ontwikkelingen zou doorzetten.

Tegelijkertijd werd verwacht dat door de decentralisaties van taken naar de gemeenten, de werkgelegenheid daar op termijn weer zou toenemen. Dit lijkt inderdaad het geval te zijn. Zo blijkt uit de 'Personeelsmonitor gemeenten 2017' dat in 2016 de totale bezetting bij gemeenten voor het eerste sinds 2009 weer toenam, vooral bij de vier grote gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4). Ook in 2017 steeg de bezetting het meest bij de G4. De belangrijkste redenen voor de stijgende bezetting waren de nieuwe taken die gemeenten hebben

¹² Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', Amsterdam: november 2013, p. 44-48; Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels Inhuur Externen', januari 2010, p. 2.

¹³ Rekenkamer Amsterdam, 'Inhuur met beleid', Amsterdam: maart 2017, p. 12-13; Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur,' 2013.

¹⁴ Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur,' 2013, p. 1-6.

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Werken in de publieke sector 2016: Trends en Cijfers', p. 8.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Werken in de publieke sector 2015. Trends en Cijfers', p. 8.

gekregen en een stijging van het budget.¹⁷ De vraag is echter of alle taken met eigen personeel uitgevoerd kunnen worden. Over het algemeen kan namelijk gesteld worden dat er binnen het openbaar bestuur relatief vaak een kwalitatieve mismatch optreedt tussen vraag en aanbod.¹⁸ Tussen 2016 en 2017 steeg het aantal openstaande vacatures bij gemeenten van 3.600 naar ruim 4.200. Ook het aantal moeilijk vervulbare vacatures steeg, namelijk van 6,5 procent in 2016 naar 10,8 procent in 2017. Functiegebieden met het hoogste percentage moeilijk vervulbare vacatures waren automatisering/ICT, ruimtelijke ordening/milieu en bouwkunde/civiele techniek.¹⁹

externe inhuur vanuit Inkoopperspectief

Vanuit het inkoopperspectief wordt er bij 'inhuur van externen' een iets andere bril opgezet. Externe inhuur heeft een relatief groot aandeel in de totale inkopen, die verspreid over de hele organisatie worden gedaan. Net als bij alle andere vormen van inkoop, ligt ook bij externe inhuur de nadruk op het zo rechtmatig, effectief en efficiënt mogelijk inzetten van gemeentelijke middelen. Hierbij wordt veel waarde gehecht aan het maken van een juiste afweging tussen nut en noodzaak om tot inkoop dan wel externe inhuur over te gaan.²⁰

afwegingskader

Om een zo goed mogelijke afweging te kunnen maken bij de inzet van arbeidscapaciteit, heeft de rijksoverheid in 2004 een afwegingskader ontwikkeld dat werkt aan de hand van een drietal invalshoeken:

1 Professioneel opdrachtgeverschap.

Professioneel opdrachtgeverschap redeneert primair vanuit de kwalitatieve vraag hoe de te behalen resultaten inhoudelijk zo doeltreffend en effectief mogelijk kunnen worden bereikt. Hierbij stelt de organisatie zichzelf de vraag of een taak door de eigen organisatie kan worden uitgevoerd of dat er externe deskundigheid nodig is.

2 Goed werkgeverschap.

Goed werkgeverschap gaat uit van de doelstelling dat zoveel mogelijk inzet van eigen medewerkers nagestreefd wordt, om kennis binnen de gemeente te houden en om kwalitatief goede en goed gemotiveerde medewerkers te verkrijgen en te behouden. Vanuit dit perspectief moet inhuur van externen zo veel mogelijk worden teruggedrongen, om groeimogelijkheden in de kwaliteit en competentie van het ambtelijk apparaat te creëren. Alleen als er expliciet is vastgesteld dat ambtelijke inzet niet aan de orde is of als er expliciet behoefte is aan een niet ambtelijk oordeel, zou tot inzet van externen moeten worden overgegaan.

3 Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering.

Efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering gaat primair uit van de overweging dat de inzet van middelen altijd doelmatig en efficiënt moet zijn, zodat doelstellingen en resultaatverplichtingen gehaald worden tegen zo laag mogelijke kosten en (ruim) binnen de termijn die ervoor staat. Dit leidt tot een goede bedrijfsmatige en professionele aanpak van het gehele proces van inzet

¹⁷ A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor gemeenten', 2017, p. 3.

¹⁸ Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', 2013, p. 4-6.

¹⁹ A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor gemeenten', 2017, p. 6.

²⁰ Rekenkamer Amsterdam, 'Inhuur met beleid', Amsterdam: maart 2017, p. 15-16; Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', 2013.

inkoop en inhuur: flexibele inzet van personeel, slimmer en goedkoper inkopen, stroomlijnen van procedures, correcte vastlegging in administraties, zo laag mogelijke administratieve lasten, standaardisatie van werkwijzen en monitoren of taakstellingsdoelstellingen worden gehaald.²¹

Deze uitgangspunten zijn door de gemeente Rotterdam overgenomen.²² Hier wordt in paragraaf 2-3 nader op ingegaan.

2-2-3 redenen voor externe inhuur

Uit het onderzoek 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten' dat in 2015 werd uitgevoerd door Regioplan, blijkt dat gemeenten in Nederland bedrijfsmatig en beleidsmatig gezien goede redenen kunnen hebben om in specifieke gevallen tot inhuur van extern personeel over te gaan. Bij de keuze voor externe inhuur kan ook sprake zijn van een combinatie van motieven.²³ In deze paragraaf worden de belangrijkste redenen kort besproken. In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op redenen voor inhuur die gelden voor Rotterdam.

tijdelijk tekort aan menskracht

Een van de belangrijkste redenen waarom gemeenten flexibele arbeid inzetten, is de aanwezigheid van een tijdelijk bezettingsprobleem. Een tijdelijk tekort aan menskracht kan onder meer ontstaan door een piek in de werkzaamheden. Dit kan verschillende redenen hebben, zoals de invoering van nieuwe taken op basis van regelgeving vanuit het rijk of seizoenschommelingen in werkzaamheden. Dit speelt bijvoorbeeld een rol in het groenonderhoud, bij de bezetting van zwembaden, de bediening van bruggen en sluizen of de uitgifte van reisdocumenten. Ook kan er een bezettingsprobleem ontstaan door de uitval van personeel als gevolg van ziekte, zwangerschap of het vertrek van een vaste medewerker. Een tekort aan menskracht op het werk, waardoor de dienstverlening aan burgers in gevaar komt (zoals baliewerkzaamheden, salarisadministratie, handhaving en werk aan het riool) zal eerder tot externe inhuur leiden.²⁴

behoefte aan specifieke expertise

Een tweede belangrijke reden voor de inzet van flexibel personeel is de behoefte aan specifieke expertise. Het kan hierbij gaan om specifieke kennis, maar ook om relevante ervaring die niet in eigen huis beschikbaar is. Voorbeelden van functies waarvoor expertisegericht wordt ingehuurd zijn beleidsmedewerkers, projectleiders en fiscalisten.²⁵

bewuste keuze voor flexibiliteit

Een derde reden voor externe inhuur is de bewuste keuze om te werken met een flexibele schil die meebeweegt met veranderingen in de personeelsbehoefte van de organisatie. Veel gemeenten willen hiermee voorkomen dat op een later moment boventalligheid van personeel ontstaat als de arbeidskrachten door veranderingen

²¹ Rijksoverheid, 'Actieprogramma Andere Overheid. Meer Focus op Externe Inhuur', Den Haag, 20 oktober 2004.

²² Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels Inhuur Externen', januari 2010, p. 3-5; Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Inhuur Externen. Inhuur aan de lijn: een toolkit voor de Rotterdamse manager', februari 2010, p. 9-10.

²³ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 49-52.

²⁴ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 49-50.

²⁵ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 50.

in het werk niet meer nodig zijn. Onzekerheid of werkzaamheden of budgetten structureel worden speelt hierbij een belangrijke rol.²⁶

verkleinen van risico op ww-kosten

Een vierde reden voor externe inhuur is het verkleinen van het risico op ww-verplichtingen die bij gemeenten als gevolg van eigen risicodragers kunnen ontstaan op het moment dat een medewerker in vaste dienst moet vertrekken. Ambtenaren met een werkloosheidsuitkering kunnen een grote kostenpost voor gemeenten worden.²⁷

vacaturestop

Zoals in paragraaf 2-2-1 werd opgemerkt, wordt er binnen de publieke sector gestreefd naar een compactere overheid. Vanwege deze krimpopgave was er rond 2015 in meerdere gemeenten sprake van een vacaturestop. Dit betekende dat wanneer zittend personeel vertrok, hun plekken niet meer structureel werden ingevuld. Omdat vaak niet alle werkzaamheden door de vaste medewerkers konden worden opgevangen, werd er extern ingehuurd om de werkzaamheden toch te kunnen uitvoeren.²⁸

overige redenen

Andere redenen voor de inhuur van extern personeel zijn onder meer:

- een frisse blik van buitenaf;
- flexibiliteit van extern personeel;
- de werving voor de invulling van een vacature heeft nog geen geschikte kandidaat opgeleverd;
- het gebruik van een uitzendconstructie als een proefperiode.²⁹

2-2-4 typen externe inhuur

Er zijn verschillende vormen van inhuur mogelijk. Uit onderzoek blijkt dat de inhuur van uitzendkrachten, detachering, payrolling en de inhuur van zzp'ers veel voorkomende vormen van externe inhuur zijn binnen gemeenten.³⁰ In deze paragraaf worden deze vormen van externe personeelsinzet nader toegelicht.

inhuur van uitzendkrachten

Volgens artikel 7:690 uit het Burgerlijk Wetboek (BW) is een uitzendovereenkomst *“een arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer door de werkgever, in het kader van de uitoefening van het bedrijf of het beroep van de werkgever ter beschikking wordt gesteld van een derde om krachtens een door deze aan de werkgever verstrekte opdracht arbeid te verrichten onder leiding en toezicht van de derde.”*

Uit cijfers blijkt dat de inhuur van uitzendkrachten de belangrijkste vorm van personele inzet binnen gemeenten is.³¹ Uitzendkrachten worden binnen het openbaar bestuur vaak ingezet om pieken in werkzaamheden op te vangen, als

²⁶ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 51.

²⁷ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 51-52.

²⁸ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 52.

²⁹ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 52.

³⁰ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 24;

A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor gemeenten', 2017, p. 27.

³¹ A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor gemeenten', 2016, p. 5, p. 30.

vervanging bij uitval door ziekte, zwangerschap of scholing en als er snel en eventueel voor korte duur personeel geworven moet worden dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.³² In de meeste gemeenten vervullen uitzendkrachten voornamelijk functies in de lagere loonschalen. Het gaat dan vaak om operationele, ondersteunende functies, bijvoorbeeld in de groenvoorziening of administratief/secretarieel werk.

inhuur van gedetacheerden

Een gedetacheerde medewerker is formeel in dienst van een detacheringsbureau, maar werkt feitelijk bij de opdrachtgever.³³ De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de instructies en begeleiding op de werkplek.³⁴ Detacheringsovereenkomsten met externe bureaus worden zeer divers ingezet. Gedetacheerden worden binnen het openbaar bestuur, en gemeenten in het bijzonder, voornamelijk ingehuurd als er behoefte is aan (niet permanente) specialisten die onvoldoende in huis zijn, zoals ICT- of juridisch specialisten. Een specialistische functie hoeft echter niet te betekenen dat het gaat om een hogere loonschaal. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om uitvoerend werk waarvoor specifieke kennis vereist is, zoals vergunningverlening. Soms betreffen detacheringen via externe bureaus wel functies in hogere salarisschalen (vanaf schaal 10). Dit gebeurt bijvoorbeeld om een piek in werk op relatief hoog niveau op te vangen (bijvoorbeeld een projectleider) en vanwege krapte op een deelarbeidsmarkt.³⁵

payrolling

Bij payrolling wordt de verantwoordelijkheid voor het werkgeverschap uit handen gegeven. Binnen payrolling kunnen verschillende vormen onderscheiden worden. Binnen het openbaar bestuur gaat het doorgaans om een constructie, waarbij de opdrachtgever de werving en selectie van nieuwe werknemers verzorgt, waarna de werknemer in dienst treedt bij de payrollonderneming. Op grond van een aan de payrollonderneming verstrekte opdracht wordt de werknemer in beginsel langdurig en exclusief ter beschikking gesteld aan de opdrachtgever, zonder dat deze persoon een aanstelling als ambtenaar verkrijgt. Het belangrijkste verschil met een uitzendovereenkomst is dat een uitzendkracht meestal niet in vaste dienst is van het uitzendbureau. In tegenstelling tot een medewerker met een detacheringsovereenkomst wordt de werving en aansturing bij payrolling niet door een bureau gedaan, maar door een inlenende organisatie.³⁶

Payrollconstructies worden bij gemeenten breed en zowel voor laag- als hooggeschoold werk ingezet. Vaak proberen inhurende managers om mensen die

³² Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', november 2013, p. 32; Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 27.

³³ Detacheren en uitzenden van werknemers vinden beiden plaats op basis van een uitzendovereenkomst. Daarbij wordt een werknemer door een professionele uitlener ter beschikking gesteld aan een derde, de inleners (zie art. 7:690 BW). Er zijn in de praktijk echter grote verschillen tussen een gedetacheerde arbeidskracht en een uitzendkracht. Een belangrijk verschil is dat een gedetacheerde in tegenstelling tot een uitzendkracht een formele arbeidsrelatie heeft. Hierdoor heeft een gedetacheerde over het algemeen meer zekerheid over de duur van zijn of haar dienstverband bij het detachingsbureau. Over het algemeen wordt detachingspersoneel voor langere projecten ingezet dan projecten waar uitzendkracht tewerk worden gesteld. Ook zijn de arbeidsvoorwaarden voor detachingspersoneel veelal gunstiger dan de arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten.

³⁴ Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', november 2013, p. 24.

³⁵ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 28; Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', november 2013, p. 30.

³⁶ Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', november 2013, p. 23.

geworven zijn, of al bekend zijn, via payrolling in te zetten, omdat dit goedkoper is dan inhuur van zzp'ers of inhuur via een detacheringsovereenkomst.³⁷

inhuur van zzp'ers

Er zijn verschillende manieren waarop het begrip zzp'er (zelfstandige zonder personeel) kan worden gedefinieerd. Volgens de Sociaal Economische Raad (SER) is een zzp'er "een ondernemer die geen personeel in dienst heeft."³⁸ Voor de vaststelling of er sprake is van een ondernemer worden dezelfde vijf criteria gehanteerd die ook gebruikt worden door de Belastingdienst in het kader van de inkomstenbelasting:

- zelfstandigheid bij de inrichting van de eigen werkzaamheden en het uitvoeren daarvan;
- het voor eigen rekening en risico verrichten van werkzaamheden;
- het gericht zijn op, het perspectief hebben van, het maken van winst;
- bekendmaking van het ondernemerschap;
- het streven naar meerdere opdrachtgevers.

Zzp'ers worden bij gemeenten voornamelijk ingezet vanwege hun specialistische kennis en ervaring. In vergelijking met inzet via detachering gaat het bij zzp'ers vaak om hoger geschaalde werkzaamheden of functies, zoals projectleiders, adviseurs en/of interimmanagers.³⁹ Vaak hebben inhurende managers binnen het openbaar bestuur door eerdere gelegenheden al ervaring met de hoge kwaliteit, expertise en kenmerken van een specifiek persoon. Het komt ook voor dat er op verzoek van de werknemer zelf wordt gekozen voor een zzp-constructie.⁴⁰

2-3 beleid Rotterdam

De gemeente beschikt niet over een actueel beleidskader voor externe inhuur. Het huidige beleid voor de inzet van externe inhuur bestaat uit beleidsregels voor externe inhuur uit 2010. Deze regels zijn opgesteld in een periode waarin er bezuinigd moest worden op de apparaatskosten. Voor wat betreft externe inhuur gold dan ook het 'nee, tenzij...' principe. De rekenkamer stelt vast dat dit principe niet meer aansluit bij de hedendaagse werkelijkheid. De behoefte aan externe inhuur toegenomen. Onder meer doordat de gemeente nieuwe taken heeft gekregen, door de formatieve krimp van de afgelopen jaren en door de krapte op de arbeidsmarkt is het lastiger geworden om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden.

De beleidsregels sluiten ook onvoldoende aan bij het geldende HR-beleid waarmee de gemeente streeft naar een flexibeler organisatie met een eigentijds personeelsbeleid. Het doel van beleidsregels voor externe inhuur is vooral om het volume en de kostenontwikkeling van externe inhuur beter beheersbaar te maken en inhurende managers te helpen om een betere inhoudelijke afweging te kunnen maken bij de inzet van arbeidscapaciteit. De rekenkamer constateert echter dat het beleid onvoldoende eenduidige doelstellingen bevat die managers hiertoe handvaten biedt.

³⁷ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 28; Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', november 2013, p. 30.

³⁸ Sociaal Economische Raad, 'Zzp-ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel', Den Haag, 2010.

³⁹ Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015, p. 28.

⁴⁰ Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', november 2013, p. 30.

Het ontbreekt aan een kader dat voor de langere termijn duidelijk maakt in welke mate (en voor welke organisatieonderdelen of taken) de inzet van flexibel personeel gewenst is.

Wel heeft de gemeente in 2010 een plafond en een norm van maximaal 15 procent vastgesteld ten aanzien van het aandeel externe inhuur binnen de totale arbeidskosten. Hiermee stuurt de gemeente primair op de omvang van externe inhuur, maar niet op de reden of het belang ervan. Bovendien lag de norm destijds dichtbij de realisatie van de voorgaande jaren. Toen de realisatie omlaag ging, is de norm echter niet bijgesteld. Hierdoor is er in deze periode weinig sturing van de norm uitgegaan. Recentelijk heeft de raad in een motie gevraagd om de norm terug te brengen tot maximaal 10 procent.

2-3-1 inleiding

De beleidsregels voor externe inhuur uit 2010 en het gemeentelijk personeelsbeleid vormen het kader waarbinnen externe inhuur plaatsvindt. In paragraaf 2-3-2 worden de beleidsregels voor externe inhuur nader toegelicht. Daarna wordt in paragraaf 2-3-3 ingegaan op de geschiedenis van het HR-beleid van Rotterdam. Dit is van belang om inzichtelijk te maken hoe er door de gemeente met externe inhuur wordt omgegaan. Ook wordt in deze paragraaf het huidige HR-beleid van de gemeente Rotterdam besproken.

2-3-2 beleidsregels externe inhuur

Het huidige beleid voor externe inhuur bestaat uit regels voor externe inhuur uit 2010.⁴¹ Deze 'Regels Inhuur Externen' vervangen de 'Aanwijzing inhuur externe deskundigheid' uit 2003.⁴² De regels hebben onder meer als doel om het volume en de kostenontwikkeling van externe inhuur beter beheersbaar te maken. Tevens moeten zij inhurende managers helpen om een betere inhoudelijke afweging te maken bij de inzet van arbeidscapaciteit. De gemeente hanteert daarbij het 'nee, tenzij...' principe. Dit betekent dat er niet ingehuurd wordt, tenzij het niet anders kan.⁴³

norm voor externe inhuur

Om de afwegingsruimte financieel in te kaderen, werkt de gemeente met een plafond voor externe inhuur via een norm. Deze norm betreft een percentage van de totale personele lasten inclusief de externe inhuur. In 2010 heeft de gemeente een norm van maximaal 15 procent vastgesteld voor externe inhuur. Destijds lag deze norm net iets lager dan de realisatie in de jaren daarvoor (zie paragraaf 4-3). Er ging hierdoor enige druk uit van de norm op het beperken van inhuur. In de beleidsregels voor externe inhuur staat dat de norm kan worden bijgesteld "*indien dit om beleidsmatige en/of financiële redenen noodzakelijk wordt geacht.*"⁴⁴ Hoewel het percentage externe inhuur na 2010 afnam tot een benedengrens van 4 procent in 2012 (zie paragraaf 4-3), is de norm nooit aangepast.⁴⁵ Het verschil tussen de norm en de realisatie werd tot 2013 steeds groter. De norm was in deze periode

⁴¹ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels Inhuur Externen', januari 2010.

⁴² College van Burgemeester en Wethouders, 'Aanwijzing inhuur externe deskundigheid', 7 november 2003.

⁴³ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels Inhuur Externen', januari 2010, p. 2-4; College van Burgemeester en Wethouders, brief 'Regels externe inhuur', 19 januari 2010.

⁴⁴ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 4.

⁴⁵ Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2019. Paragraaf bedrijfsvoering', 2018, p. 5.

dus weinig ambitieus. In 2017 en 2018 benaderen de kosten weer de norm (zie paragraaf 4-3).

Recentelijk heeft de raad in een motie gevraagd om de norm in stappen terug te brengen tot maximaal 10 procent van de totale arbeidskosten en dit te bereiken in de periode 2020-2022.⁴⁶

De wijze waarop het percentage inhuur wordt berekend, is vastgelegd in een ministeriële regeling⁴⁷ en nader uitgewerkt door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).⁴⁸ De hoogte van de Rotterdamse norm komt overeen met die in Den Haag (15%)⁴⁹ en Utrecht (15,3%).⁵⁰ Amsterdam heeft geen norm als plafond, maar hanteert maximale uurtarieven.⁵¹ De rijksoverheid hanteert een norm van 10%.⁵²

arbeidspools en flexibele schil

Om in te kunnen spelen op ontwikkelingen, streeft de gemeente naar arbeidsflexibiliteit. Deze moet volgens de beleidsregels voor externe inhuur bereikt worden met een kern van flexibel personeel met een ambtelijke aanstelling en een flexibele schil van externe inhuur. Diensten mogen in zwaarwegende en onvoorziene omstandigheden afwijken van de jaarlijks begrote kosten voor externe inhuur, mits het concernplafond niet wordt overschreden. Overschrijding van inhuur binnen de begroting van de ene dienst kan namelijk gecompenseerd worden met een onderschrijding voor inhuur binnen de begroting van de andere dienst. De concerncontroller is verantwoordelijk voor het opstellen van bestuursrapportages en heeft de taak om te waarschuwen bij dreigende overschrijdingen van de budgetten. Als dienstbudgetten overschreden dreigen te worden, moet de concerncontroller ook toestemming geven om te mogen inhuren. Door onder meer het uitbouwen van arbeidspools, wil de gemeente een kern van flexibel personeel met een ambtelijke aanstelling realiseren. Binnen een arbeidspool worden medewerkers vanuit een centrale coördinatie tegen een minimaal kostendeckende vergoeding ter beschikking gesteld aan organisatieonderdelen binnen de gemeente.⁵³

gedragscode externe inhuur

In de regels voor externe inhuur is een gedragscode uit 2010 opgenomen. Deze is sindsdien niet meer geactualiseerd. De gedragscode moet door de beslisbevoegde gebruikt worden voor de afweging of in- of extern ingehuurd wordt en is als volgt omschreven: *“Hoewel externe inhuur soms onvermijdelijk is wordt, indien gelijkwaardige capaciteit binnen het ambtelijk apparaat voorhanden is, interne*

⁴⁶ Gemeenteraad Rotterdam, motie ‘Zeker zijn van een baan bij de gemeente Rotterdam’, 11 april 2019.

⁴⁷ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 maart 2016, nr. 2016-0000177572, tot vaststelling van de beleidsindicatoren die door gemeenten in de programma’s en programmaverantwoording worden opgenomen.

⁴⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Definities beleidsindicatoren bestuur en organisatie. Verkregen van https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatoren.pdf op 26 maart 2019.

⁴⁹ Gemeente Den Haag, ‘Concernkader externe inhuur’, oktober 2017.

⁵⁰ Gemeente Utrecht, ‘Begroting 2018’, september 2017.

⁵¹ Rekenkamer Amsterdam, ‘Inhuur met beleid’, maart 2017.

⁵² Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Trendnota arbeidszaken overheidspersoneel 31701/35. Verkregen van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-35.html#ID-87133-d27e139> op 26 maart 2019.

⁵³ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, ‘Regels inhuur externen’, januari 2010, p. 4-5, 8.

*capaciteit ingezet, dan wel wordt binnen de gemeente Rotterdam inbesteed.*⁵⁴ Bij het maken van een afweging hanteert de gemeente, net als het Rijk een drietal invalshoeken, te weten professioneel opdrachtgeverschap, goed werkgeverschap en efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering (zie paragraaf 2-2-1).⁵⁵

Ook geldt er een vijftal basisregels voor externe inhuur:⁵⁶

- 1 Inzet externe inhuur wordt beargumenteerd en gemotiveerd.
- 2 Aanvragen voor externe inhuur worden altijd getoetst door een adviseur.
- 3 De beslisbevoegdheid tot beleidsgevoelige en ondersteunende inhuur met een contractwaarde vanaf € 25.000 én van € 75 per uur en hoger ligt, in plaats van op managementniveau, op directieniveau.
- 4 Indien dienstbudgetten voor externe inhuur overschreden dreigen te worden, moet overlegd worden met de concerncontroller om extern in te kunnen huren.
- 5 Voor zover mogelijk wordt gebruik gemaakt van raamcontracten.

Bovenstaande regels gelden nog altijd. De genoemde bedragen en tarieven zijn echter niet geactualiseerd in beleid. Ook is het gebruik van raamcontracten niet meer de voorkeursoptie en wordt er in de praktijk niet gewerkt met aparte budgetten voor inhuur. Hierdoor is onderlinge compensatie tussen clusters ook niet aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

sturing externe inhuur

De gemeente hanteert in de regels voor externe inhuur het uitgangspunt dat verschillende typen inhuur vragen om verschillende wijzen van aandacht en sturing. Het Rotterdamse beleid is afgestemd op het rijk en de G4, zodat onderlinge vergelijking mogelijk is en beter geanticipeerd kan worden op toekomstige wet- en regelgeving.⁵⁷ Onder andere zijn interne procedures voor externe inhuur gestandaardiseerd. Zo hanteert de gemeente (gelijk aan het rijk) een indeling in drie beleidscategorieën van externe inhuur, te weten 'beleidsgevoelige inhuur', 'ondersteunende inhuur' en 'ondersteuning van de bedrijfsvoering'.⁵⁸ Deze indeling in beleidscategorieën moet het mogelijk maken om inhoudelijke en kwalitatieve analyses te maken, zodat beter gestuurd kan worden op resultaten.

Vanuit financieel oogpunt worden drie tariefgroepen onderscheiden: het lage tarief (tot € 75 per uur), het middentarief (circa € 75 tot € 150 per uur) en dure inhuur (€ 150 per uur en hoger). Omdat externe inhuur vanaf het middentarief veelal duurder is dan eigen personeel stuurt de gemeente bij deze groep op beperking van de externe inhuur ten gunste van het eigen personeel. Dit tenzij er specifieke deskundigheid gevraagd wordt. Dure inhuur van € 150 per uur en hoger moet volgens de 'Regels Inhuur Externen' tot het minimum beperkt worden en is enkel toegestaan bij zeer specifieke deskundigheid of schaarste op arbeidsmarkt.⁵⁹ De tariefgroepen zijn in 2010 vastgesteld en nadien niet geactualiseerd in beleid.

⁵⁴ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 3.

⁵⁵ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 3.

⁵⁶ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 7.

⁵⁷ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 2; College van Burgemeester en Wethouders, brief 'Regels inhuur externen', 19 januari 2010.

⁵⁸ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 7; Ministerie van Financiën, 'Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur. Bijlage bij model 3.60', 27 juli 2017, p. 7-10.

⁵⁹ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 6.

verantwoording

Met de beleidsregels voor externe inhuur beoogde de gemeente tevens het inkoop- en plaatsingsproces van externen en de informatievoorziening hierover verbeteren. Daarnaast moeten de regels voorzien in een krachtiger sturing op begroting en realisatie en een verbetering van de verantwoording van de resultaten van externe inhuur aan de raad.⁶⁰

De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de wethouder met externe inhuur in de portefeuille. De vakwethouders zijn verantwoordelijk voor de uitgaven aan externe inhuur binnen hun portefeuille. Op concernniveau is de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk voor de begroting en realisatie van externe inhuur.⁶¹

De raad dient volgens de beleidsregels in iedere bestuursrapportage te worden geïnformeerd over de stand van zaken. Het gaat dan om de realisatie ten opzichte van het vooraf vastgestelde concernplafond en over de geboekte resultaten van externe inhuur binnen de reguliere bedrijfsvoering. Vastlegging en verantwoording moet plaatsvinden conform het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). In de jaarrekening moet in de bedrijfsvoeringsparagraaf verantwoording afgelegd worden over het gevoerde beleid.⁶²

2-3-3 HR-beleid

vóór 2015

Het personeels- en inhuurbeleid van de gemeente Rotterdam moet in de periode 2011-2015 onder meer begrepen worden tegen de achtergrond van de economische recessie.⁶³ In november 2011 nam de Rotterdamse gemeenteraad de motie 'Rotterdam beste gemeente van Europa' aan, ook wel 'motie-31' genoemd. Hierin werd het college opgedragen om in 2015 een kostenreductie van 20 procent te realiseren ten opzichte van 2010. In april 2012 gaf het college aan deze kostenreductie te willen realiseren door een bezuiniging op de apparaatskosten van de gemeente. Dit werd door het college mede ingevuld door het beperken van de kosten voor externe inhuur en een formatiereductie van 2.450 fte.⁶⁴ De periode wordt dan ook gekenmerkt door een zeer stringent inhuur- en aannamebeleid.

In oktober 2012 waarschuwde de Rekenkamer Rotterdam in de 'Bezuinigingsmonitor: formatiereductie' dat de uiteindelijke kostenbesparing uiteindelijk gering zou zijn, omdat het college in de business case onvoldoende rekening hield met de zogenaamde uitverdieneffecten. Dit zijn nieuwe structurele kosten, zoals externe inhuur of uitbesteding, die ontstaan als gevolg van gekrompen formatie zonder dat daar het schrappen van taken tegenover staat.⁶⁵

Het flankerend personeelsbeleid in de periode 2012-2014 stond in het teken van de 'basis op orde'. Hierbij stonden vooral kwantitatieve onderbouwing en het optimaliseren van processen centraal. Ook kwam er meer aandacht voor thema's

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 2.

⁶¹ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 8.

⁶² Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010, p. 6 en 8.

⁶³ Gemeente Rotterdam, presentatie 'Ontwikkeling arbeidskosten', Commissie MPOF, 11 oktober 2018.

⁶⁴ College van Burgemeester en Wethouders, 'brief Motie 31', 2 april 2012.

⁶⁵ Rekenkamer Rotterdam, 'Bezuinigingsmonitor: formatiereductie', oktober 2012.

als professionalisering, organisatieflexibiliteit en strategische personeelsplanning.⁶⁶ De focus lag daarbij op een viertal verbeterpunten:

- 1 Leiderschap en management vanuit de één-concern-gedachte. Hier moest onder meer invulling aan worden gegeven door plaatsing van medewerkers op generieke functies, het hanteren van één set arbeidsvoorwaarden (waardoor er bij overplaatsingen geen arbeidsvoorwaardelijke verschillen tussen diensten meer zijn en het dus makkelijker wordt om iemand flexibel in te zetten), en het minimaliseren van bureaucratie bij overplaatsing.
- 2 Een omvang en kwaliteit van het personeelsbestand dat bijdraagt aan het leveren van gewenste prestaties. Dit moest enerzijds bereikt worden door zittende werknemers optimaal te faciliteren en kwalificeren en anderzijds door het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel.
- 3 Een flexibele en efficiënte arbeidsorganisatie die met minimale discontinuïteit mee-verandert met in- en externe ontwikkelingen.
- 4 Arbeidsvoorwaarden die medewerkers aantrekken, motiveren en binden.⁶⁷

2015 tot 2018

De visie op het personeelsbeleid van de gemeente Rotterdam voor de periode 2015-2018 is vastgelegd in 'Rotterdam; moderne en eigentijdse werkgever. Visie op een organisatie in ontwikkeling, 2015-2018'.⁶⁸ De visie is opgesteld in een periode dat de gemeentelijke organisatie op het keerpunt stond van bezuiniging en krimp naar meer aandacht voor de kwaliteit van de organisatie en de ontwikkeling van medewerkers. Dit alles tegen de achtergrond van een nieuwe bezuinigingsopgave op de kosten van de ambtelijke organisatie. De personeelsreductie die dit met zich mee zou brengen, moest grotendeels gerealiseerd worden door middel van natuurlijk verloop. Tegelijkertijd kreeg de gemeente vanaf 2015 te maken met nieuwe taken, onder meer als gevolg van de decentralisaties. Door de formatieve krimp werden deze nieuwe taken in eerste instantie met externe inhuur ingevuld. Bovendien kantelde vanaf 2017 de arbeidsmarkt van een werkgevers arbeidsmarkt met een overschot aan gekwalificeerd personeel naar een werknemers arbeidsmarkt waar lastiger voldoende personeel te vinden is. Ook deze ontwikkeling zorgde ervoor dat de behoefte aan externe inhuur toenam. De beleidsregels werden echter niet aangepast, waardoor deze steeds minder aansloten bij het geldende HR-beleid.

De visie is uitgewerkt in de HRO-agenda 2015-2020 'Werken in en voor Rotterdam'.⁶⁹ Hiermee wil de gemeente de ingeslagen koers van 'professionalisering', 'flexibilisering' en 'strategische personeelsplanning' voortzetten. Het uitgangspunt is 'toekomstbestendigheid'. Dit betekent dat er gestreefd wordt naar *"een slagvaardige en wendbare organisatie die aantrekkelijk en eigentijds werkgever is, gericht op het resultaat voor burger en stad en de vitaliteit en inzetbaarheid van haar medewerkers."*⁷⁰ Het beleid is ingericht langs een viertal inhoudelijke thema's: organisatieontwikkeling, eigentijds werkgeverschap, flexibele en duurzame inzetbaarheid en Rotterdams leiderschap.

⁶⁶ Gemeente Rotterdam, 'Werken in en voor Rotterdam. HRO-agenda van 2015 tot 2020', december 2014.

⁶⁷ Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Inhuur aan de lijn. Een toolkit voor de Rotterdamse manager', januari 2010, p.10; Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2010', oktober 2009, p. 219-221.

⁶⁸ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam; moderne en eigentijdse werkgever. Visie op een organisatie in ontwikkeling, 2015-2018', juni 2015.

⁶⁹ Gemeente Rotterdam, 'Werken in en voor Rotterdam. HRO-agenda van 2015 tot 2020', december 2014.

⁷⁰ Gemeente Rotterdam, 'Werken in en voor Rotterdam. HRO-agenda van 2015 tot 2020', december 2014, p. 4.

Binnen alle lijnen staat talentontwikkeling centraal. Tevens wordt onder meer ingezet op verjonging en flexibilisering van het eigen personeel.⁷¹

Verder wil de gemeente toewerken naar een robuuste organisatie met een 'vaste romp en een flexibele schil' die kan worden ingezet daar waar behoefte is aan extra capaciteit en/of kwaliteit. De visie op inhuur werd in 2015 als volgt omschreven: *"We organiseren een optimale mix van Rotterdam-eigen vakkennis en externe expertise die we inhuren als dat nodig is. Bij vraag naar arbeidskrachten maken we steeds weer de afweging of we dat met 'vaste' mensen doen, of met tijdelijk ingehuurde krachten. Kwaliteit, kosten en efficiency zijn hierbij de leidende criteria. Zo houden we de organisatie slank en efficiënt, kunnen we goed inspringen op wisselende behoeften en zijn we in staat 'state of the art'-kennis van buiten naar binnen te halen."*⁷²

2019 en verder

Bovengenoemde visie op het personeelsbeleid is in 2019 nog steeds geldend en wordt uitgewerkt in de HRO-Uitvoeringsagenda 2019-2022.⁷³ Uit de begroting voor 2019 kan worden afgeleid dat de gemeente in de komende periode streeft naar *"een flexibeler organisatie met een eigentijds personeelsbeleid en medewerkers die in staat zijn mee te bewegen met ontwikkelingen in de stad en op rijksniveau."* Om dit te kunnen bekostigen, wil de gemeente beter sturen op de arbeidskosten door de capaciteitsbehoefte goed in kaart te brengen en hierbij ook te kijken naar verhouding vast-flexibel.

2-4 rechtmatigheid van het inhuurproces

De procedures voor externe inhuur sluiten aan bij de wijziging van de Aanbestedingswet, de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties en de Wet werk en zekerheid. Zo maakt de gemeente sinds januari 2017 gebruik van het Dynamisch Aankoop Systeem Externe inhuur (DAS). Alle aanvragen die via dit systeem worden uitgezet voldoen standaard aan de nieuwe aanbestedingswetgeving. Er kan standaard via het DAS voor maximaal een jaar (twee keer zes maanden) worden verlengd. Hiervan kan echter afgeweken worden. Daarna is een nieuwe uitvraag nodig. Ook uitvragen voor zzp'ers verlopen via een DAS-uitvraag. Bovendien vindt voor de inzet van zzp'ers een extra toetsing plaats door een fiscaal adviseur. Hiermee wil de gemeente waarborgen dat wordt voldaan aan de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties. Door de wet Werk en Zekerheid mogen werknemers per 1 juli 2015 gedurende maximaal 24 maanden maximaal drie tijdelijke arbeidsovereenkomsten hebben. Om een flexwerker uit eigen netwerk te kunnen inhuren, kunnen managers gebruik maken van de gemeentelijke payrollorganisatie.

2-4-1 inleiding

Door de wijziging van de Aanbestedingswet, de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) en de Wet werk en zekerheid (Wwz) is de wijze waarop de gemeente Rotterdam de inhuur van flexibel personeel heeft ingericht de afgelopen jaren veranderd. In deze paragraaf wordt dit nader toegelicht.

⁷¹ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam; moderne en eigentijdse werkgever. Visie op een organisatie in ontwikkeling, 2015-2018', juni 2015; Gemeente Rotterdam, 'Werken in en voor Rotterdam. HRO-agenda van 2015 tot 2020', december 2014.

⁷² Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam; moderne en eigentijdse werkgever. Visie op een organisatie in ontwikkeling, 2015-2018', juni 2015, p. 10.

⁷³ Gemeente Rotterdam, 'Begroting Rotterdam 2019. Bouwen aan een sterke stad', 2018, p. 94.

2-4-2 aanbestedingswetgeving

In maart 2014 zijn de herziene Europese aanbestedingsrichtlijnen tot stand gekomen. De Wet tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 implementeert deze herziene Europese regelgeving.⁷⁴ De gewijzigde wet is vanaf juli 2016 van kracht. Door de wetswijziging valt tegenwoordig ook de inhuur van personeel (zowel zzp'ers, gedetacheerden als uitzendkrachten) onder de aanbestedingsplicht.⁷⁵ Dit betekent dat inhuur niet meer één op één gegund mag worden. Bovendien moeten alle opdrachten met een geraamde drempelwaarde van meer dan € 221.000 Europees aanbesteed worden.⁷⁶ Voor inhuur met een totale opdrachtwaarde (inclusief verlengingen) van boven de € 30.000 geldt dat minimaal een meervoudig onderhandse aanbesteding vereist is.⁷⁷

Om te zorgen dat de gemeente aan de nieuwe Europese richtlijnen zou voldoen, heeft zij een Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) ingesteld. Een DAS is een in de Aanbestedingswet beschreven elektronisch inkoopproces, waarmee aanvragen voor een Europese niet-openbare aanbestedingsprocedure uitgezet kunnen worden.⁷⁸ Geïnteresseerde partijen kunnen zich aanmelden voor het DAS Externe inhuur wanneer zij voldoen aan de gestelde voorwaarden. In het DAS worden opdrachten voor tijdelijke externe inhuur geplaatst, waarop gekwalificeerde leveranciers vervolgens kunnen inschrijven (zie paragraaf 3-2-3).⁷⁹

Op 23 januari 2017 werd in Rotterdam het DAS Externe inhuur operationeel. Vanaf dat moment streeft de gemeente ernaar inhuuropdrachten zoveel mogelijk via het DAS uit te zetten. Een effect van de nieuwe aanbestedingswet en de daaropvolgende installatie van het DAS is dat het verlengen van bestaande opdrachten anders verloopt. Voor het instellen van het DAS was er vaak sprake van zogenaamde 'warme stoelen'. Dit zijn externen die al langer op een afdeling werken, ingewerkt zijn en goed in de materie zitten. Leidinggevendenden hadden dan geen behoefte aan het starten van een nieuwe procedure om de meest geschikte kandidaat binnen te halen, maar wilden doorgaan met de bekende kandidaat. Met de nieuwe aanbestedingswet is dit echter niet langer rechtmatig. Er kan standaard via het DAS voor maximaal een jaar (twee keer zes maanden) worden verlengd. Hiervan kan echter afgeweken worden. Daarna is een nieuwe uitvraag nodig (zie paragraaf 3-2-3).⁸⁰

Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA)

Door de Wet DBA is de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) per 1 mei 2016 komen te vervallen. In plaats van een VAR kunnen opdrachtgevers en opdrachtnemers modelovereenkomsten gebruiken. Door de invoering van de wet DBA en de modelovereenkomsten zijn zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers

⁷⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 'Wet van 22 juni 2016 tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van aanbestedingsrichtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU', juni 2016, 241.

⁷⁵ Bestuurs- en Concernondersteuning. Extern inhuren op z'n Rotterdams. Verkregen op 3 april 2019 van <https://rio.rotterdam.nl/Project/Bestuursenconcernondersteuning/Pages/yLIOWToo70WIN048FRM-ew#niuxsLN5xUqI09vtbxX9Yg>.

⁷⁶ De drempelwaarde wordt elke twee jaar vastgesteld en is sinds 1 januari 2018 € 221.000,- voor lagere overheden.

⁷⁷ Interview ambtenaren.

⁷⁸ Bestuurs- en Concernondersteuning. Extern inhuren op z'n Rotterdams. Verkregen op 3 april 2019 van <https://rio.rotterdam.nl/Project/Bestuursenconcernondersteuning/Pages/yLIOWToo70WIN048FRM-ew#niuxsLN5xUqI09vtbxX9Yg>.

⁷⁹ Gemeente Rotterdam, 'Handleiding DAS Externe Inhuur', 5 januari 2017.

⁸⁰ Interview ambtenaren.

verantwoordelijk voor de arbeidsrelatie die zij met elkaar aangaan. Zij moeten ervoor zorgen dat er duidelijkheid is over hun arbeidsrelatie en dat er niet eigenlijk sprake is van loondienst (een dienstbetrekking). Om te beoordelen of er sprake is van een dienstbetrekking is het belangrijk na te gaan of de aanwezigheid van een gezagsverhouding redelijkerwijs kan worden uitgesloten (zie kader). Daarvoor is relevant of de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen of instructies contractueel is uitgesloten of beperkt. Omdat het kabinet heeft besloten de Wet DBA te vervangen, geldt tot 1 januari 2020 een overgangsperiode.⁸¹

dienstbetrekking

Er is sprake van een dienstbetrekking als het antwoord op de volgende drie vragen 'ja' is.⁸²

- *Is er een verplichting tot persoonlijke arbeid?* Dat is zo als de ingehuurde het werk zelf moet doen. Hij mag zich dus niet door iemand anders laten vervangen zonder overleg.
- *Is er een gezagsverhouding?* De opdrachtgever kan bepalen hoe de ingehuurde de opdracht moet uitvoeren.
- *Krijgt de ingehuurde loon?*

Als gevolg van de Wet DBA huurt de gemeente Rotterdam bij voorkeur geen zzp'ers in.⁸³ Inzet van zzp'ers brengt namelijk risico's met zich mee. Een zzp'er mag niet onder leiding en toezicht werken, omdat dit dan als een dienstbetrekking wordt gezien. Als de Belastingdienst vindt dat er wel sprake is van een dienstbetrekking moeten de opdrachtnemer en de opdrachtgever alsnog loonbelasting en premies volksverzekeringen betalen. Op het moment dat een manager besluit toch een zzp'er in te huren, streeft de gemeente ernaar toe te zien op een juiste opdrachtformulering. Uitvragen verlopen via een DAS-uitvraag. Bovendien vindt voor de inzet van zzp'ers een extra toetsing plaats door een fiscaal adviseur.⁸⁴

Wet werk en zekerheid (Wwz)

Door de Wet werk en zekerheid (Wwz) mogen werknemers per 1 juli 2015 gedurende maximaal 24 maanden maximaal drie tijdelijke arbeidsovereenkomsten hebben. Dit was 36 maanden. Tijdelijke contracten worden als opeenvolgend gezien als zij elkaar met een tussenpoos van zes maanden of minder opvolgen. Dit was drie maanden.⁸⁵

⁸¹ Rijksoverheid. Wet DBA. Verkregen op 3 april 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp/wet-deregulering-beoordeling-arbeidsrelaties-dba>; Bestuurs- en Concernondersteuning. Extern inhuren op z'n Rotterdams. Verkregen op 3 april 2019 van <https://rio.rotterdam.nl/Project/Bestuursenconcernondersteuning/Pages/yLIOWToo70WiN048FRM-ew#niuxsLN5xUqIO9vtbxX9Yg>.

⁸² Belastingdienst. Wanneer is sprake van loondienst. Verkregen op 11 april 2019 van <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/modelovereenkomsten/content/wanneer-is-sprake-van-loondienst>.

⁸³ Interview ambtenaar.

⁸⁴ Rijksoverheid. Wet DBA. Verkregen op 3 april 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp/wet-deregulering-beoordeling-arbeidsrelaties-dba>; Bestuurs- en Concernondersteuning. Extern inhuren op z'n Rotterdams. Verkregen op 3 april 2019 van <https://rio.rotterdam.nl/Project/Bestuursenconcernondersteuning/Pages/yLIOWToo70WiN048FRM-ew#niuxsLN5xUqIO9vtbxX9Yg>.

⁸⁵ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet Capaciteitsvulling', 17 juni 2017. Rijksoverheid. Wanneer gaat mijn tijdelijke contract over in een vast contract? Verkregen op 3 april 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wanneer-verandert-mijn-tijdelijke-arbeidscontract-in-een-vast-contract>; Bestuurs- en Concernondersteuning. Extern inhuren op z'n Rotterdams. Verkregen op 3 april 2019 van <https://rio.rotterdam.nl/Project/Bestuursenconcernondersteuning/Pages/yLIOWToo70WiN048FRM-ew#niuxsLN5xUqIO9vtbxX9Yg>.

Om een flexwerker uit het eigen netwerk in te kunnen huren, die geen zzp'er is of bij een detacheringsbureau zit, kunnen managers van de gemeente Rotterdam gebruik maken van de gemeentelijke payrollorganisaties SSC Flex. SSC-Flex (en voorheen ook Multi-Employment BV) is een verbonden partij die de loondetachering verzorgt voor de gemeente Rotterdam.⁸⁶ Hierdoor is er sprake van inbesteden en is er geen verplichting tot Europees aanbesteden.⁸⁷ Omdat de flexwerker in dienst is bij de payrollorganisatie, hoeft de gemeente deze persoon bovendien niet zelf een vaste aanstelling te verschaffen op basis van de Wwz.

⁸⁶ SSC Flex. Over ons. Verkregen op 11 april 2019 van <https://sscflex.nl/over-ons/>.

⁸⁷ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet Capaciteitsvulling', 17 juni 2017. Rijksoverheid. Wanneer gaat mijn tijdelijke contract over in een vast contract? Verkregen op 3 april 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wanneer-verandert-mijn-tijdelijke-arbeidscontract-in-een-vast-contract>; Bestuurs- en Concernondersteuning. Extern inhuren op z'n Rotterdams. Verkregen op 3 april 2019 van <https://rio.rotterdam.nl/Project/Bestuursenconcernondersteuning/Pages/yLIOWToo70WiN048FRM-ew#niuxsLN5xUqIO9vtbxX9Yg>.



3 de praktijk van externe inhuur

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de wijze waarop de gemeente externen inhuurt. Specifiek wordt gekeken naar aanwezige procesafspraken en de mate waarin deze door de gemeente worden nageleefd. De volgende onderzoeksvraag wordt beantwoord:

- *Beschikt de gemeente over adequate procesafspraken voor externe inhuur en wordt in de praktijk gewerkt volgens deze afspraken?*

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag maakt de rekenkamer gebruik van de normen die in de volgende tabel zijn opgenomen.

tabel 3-1: normen

norm	paragraaf
• de gemeente beschikt over vastgelegde en actuele procesafspraken voor inhuur van extern personeel;	3-2
• de gemeente beschikt over transparante procesafspraken voor de omgang met afwijkingen of uitzonderingen;	3-2
• de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen bij de uitvoering van het inhuurproces zijn helder;	3-3
• de procesafspraken worden nageleefd.	3-4

In dit hoofdstuk worden eerst de procesafspraken beschreven (paragraaf 3-2). Vervolgens wordt ingegaan op ervaringen van betrokken leidinggevenden met het inhuurproces (paragraaf 3-3). De laatste paragraaf (3-4) behandelt de mate waarin de procesafspraken in de praktijk ook worden nageleefd.

3-2 procesafspraken voor inhuur van externen

Het inhuren van externen binnen de gemeente is vastgelegd in een gedragscode. De gedragscode wijkt ondertussen op diverse aspecten af van de wijze waarop de inhuur momenteel is vormgegeven en is daarmee niet meer actueel. In de praktijk wordt gewerkt volgens een stramien waarvan de grote lijnen zijn terug te vinden op RIO. Deze afspraken zijn niet vastgelegd in een actuele procesbeschrijving.

Het inhuurproces wordt gefaciliteerd door het Servicepunt Externe inhuur (SEI). Het servicepunt heeft een centrale rol in het gehele aanvraagproces en toetst of aan de voorwaarden wordt voldaan.

Voor casussen die niet voldoen aan de voorwaarden is een escalatieprocedure aanwezig via het Juridisch Escalatieoverleg. Dit zorgt enerzijds voor flexibiliteit voor de inhuur van externen die door specifieke omstandigheden niet binnen het reguliere proces passen. Anderzijds kunnen daarmee inhuurtrajecten die niet aan de voorwaarden voldoen op transparante wijze worden getoetst en afgehandeld.

3-2-1 inleiding

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat er regels gelden voor de externe inhuur. In de gemeentelijke gedragscode zijn verschillende basisregels opgenomen, met name over toestemming voor inhuur en inhuur voor hogere tarieven. Daarnaast zijn er verschillende processtappen ingebouwd. De procesafspraken zijn in deze paragraaf uitgewerkt.

3-2-2 afspraken voor inhuur

De gemeente heeft op basis van de 'Regels Inhuur Externen' richtlijnen opgesteld voor het inhuren van een externe. Deze zijn opgenomen in de in 2010 opgestelde toolkit.⁸⁸ Hierin is inhuur nader gedefinieerd en zijn bevoegdheden en processtappen gedetailleerd beschreven. De toolkit is zowel qua uitgangspunten als qua processtappen grotendeels achterhaald. Naast diverse kleinere wijzigingen zijn er twee belangrijke verschillen tussen het actuele inhuurtraject en het in de toolkit beschreven proces.

- Volgens de toolkit vindt vooraf toetsing plaats door een adviseur van de bedrijfsvoeringstaf. Na goedkeuring is de uitvoering van het inhuurproces verder een verantwoordelijkheid van de betrokken manager. Alle inhuur wordt op dit moment echter begeleid door het Servicepunt Externe Inhuur (zie het onderstaande kader). Het heeft een centrale rol in het proces van het inhuren van externen en begeleidt een aanvraag van de start tot aan het verstrekken van een personeelsnummer voor de ingehuurde. Het servicepunt ondersteunt het gehele concern bij het verkrijgen van externe ondersteuning.
- Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, wordt sinds januari 2017 met het Dynamisch Aankoop Systeem Externe inhuur (DAS) gewerkt. Het DAS vervangt de opdrachten die voorheen via een Meervoudige onderhandse aanbesteding (MAOP) werden uitgezet. Dit is de meest gebruikte route voor het inhuren van externen.

Servicepunt Externe Inhuur (SEI)

Het Servicepunt Externe Inhuur maakt deel uit van het team Mobiliteit van HR. Het SEI neemt een centrale rol in bij het uitvraagproces voor externe inhuur. Alle aanvragen voor tijdelijke capaciteit of aanvragen waarvoor per uur wordt gefactureerd worden begeleid door het servicepunt. Het SEI toetst of sprake is van inhuur en of aan de voorwaarden wordt voldaan. Vervolgens wordt het uitzetten van de opdracht begeleid. Nadat een geschikte kandidaat is gevonden, verzorgt het SEI de verstrekking van een personeelsnummer. Ook wordt de aanlevering van een geheimhoudingsverklaring en VOG getoetst. Voor ieder cluster is er een eigen accounthouder die alle aanvragen van het betreffende cluster begeleidt.

⁸⁸ Gemeente Rotterdam, 'Inhuur externen, "Inhuur aan de lijn", Een toolkit voor de Rotterdamse manager', januari 2010.

In de praktijk wordt dan ook niet meer met de toolkit uit 2010 gewerkt. Er zijn geen nieuwe richtlijnen opgesteld. Op het gemeentelijk intranet (RIO) is een beknopt overzicht te vinden van de te volgen stappen.⁸⁹

3-2-3 actuele proces

Het inhuurproces bestaat op dit moment uit een aantal stappen die uiteindelijk resulteren in een inkooporder en een inhuurcontract. Dit proces is sinds begin 2017 van toepassing. Het gaat in grote lijnen om de volgende stappen:⁹⁰

- 1 Voor tot inhuur kan worden overgegaan, moet eerst worden onderzocht of er intern kandidaten beschikbaar zijn om de (tijdelijke) werkzaamheden uit te voeren. De behoefte aan capaciteit voor de werkzaamheden dient de leidinggevende via een formulier aan te melden bij team Mobiliteit.
- 2 Als het team Mobiliteit er niet in slaagt de vacature intern in te vullen, dan mag er extern ingehuurd worden. Voor de inhuur moet dan een escalatieformulier worden ingevuld waarin wordt ingegaan op de reden van de inhuur, de kosten, hoe de kosten gedekt worden en wat het doel van de inhuur is. Voor verschillende functies die veel worden ingehuurd en waarvoor per definitie geen interne kandidaten beschikbaar zijn (of waarvan het expliciet de bedoeling is mensen op flexibele basis in te huren) kunnen aparte procesafspraken met het SEI zijn gemaakt. Zo heeft de afdeling Taskforce Tegenprestatie van MO de afspraak dat voor activeringscoaches en administratieve ondersteuners geen escalatieformulieren ingevuld hoeven te worden.⁹¹
- 3 Als het om een bedrag gaat onder een drempelwaarde van € 15.000, dan kan de leidinggevende direct contact opnemen met het Servicepunt Externe Inhuur. Gaat het om een bedrag boven deze drempelwaarde dan moet de clusterdirecteur toestemming verlenen. De hiervoor gehanteerde drempelbedragen wijken af van de in de Regels Inhuur Externen genoemde tarieven. Voor inhuur vanaf € 100 per uur is toestemming van de clusterdirecteur nodig. Voor inhuur vanaf € 150 per uur is toestemming van de concerndirecteur noodzakelijk.
- 4 Vervolgens begeleidt het SEI het uitzetten van de opdracht. Dit kan via het DAS, via het uitzetten onder partijen waarmee een raamcontract is afgesloten of door enkelvoudig gunnen. Het uitzetten onder raamcontractanten vindt doorgaans plaats via een mini-competitie die via hetzelfde softwareplatform als het DAS (Negometrix) wordt uitgezet. Enkelvoudig gunnen kan alleen als de waarde van het contract onder de € 30.000 blijft.
- 5 Alternatief voor het uitzetten van de opdracht bij marktpartijen is dat de in te huren persoon via een payrollcontract wordt aangenomen. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven kan deze vorm worden gebruikt als de in te huren persoon al bekend is en zo een tijdelijk flexibel dienstverband krijgt aangeboden.
- 6 De gemeente huurt bij voorkeur geen zzp'ers in. Indien inzet van zzp'ers nodig is vanwege de (schaarse) expertise vindt een extra toetsing plaats door een fiscaal adviseur.
- 7 Als de inschrijving via het DAS verloopt, wordt van alle inschrijvingen een ranking gemaakt. Het systeem maakt deze ranking van kandidaten op basis van concrete criteria. Het SEI is betrokken bij het opstellen van de criteria. De afdeling Inkoop checkt de criteria en de ranking. In principe moet de aanvrager

⁸⁹ RIO, 'Extern inhuren, hoe doe ik dit', geraadpleegd op 20 december 2018.

⁹⁰ Deze beschrijving is afgeleid van interviews met ambtenaren en informatie op RIO.

⁹¹ Gemeente Rotterdam, memo, 'Planning externe inhuur bij afdeling Taskforce Tegenprestatie', december 2018.

in zee gaan met de best scorende partij. In een klikgesprek met de leidinggevende wordt getoetst of de kandidaat voldoet aan wat is gevraagd en of dit overeenkomt met wat de aanbieder heeft ingevuld in de aanbidding. Indien de aanvrager de voorkeur heeft voor een aanbieder die lager scoort in de ranking (bijvoorbeeld een reeds zittende kandidaat) dan moet worden toegelicht waarom de hoger scorende kandidaten niet voldoen.

- 8 Als het contract (inkooporder) rond is, wordt een personeelsnummer en toegangspas verstrekt. Dit is ook nodig voor facturatie. Er kan alleen met een inkoopordernummer worden gefactureerd. Met het aanmaken van een inkooporder wordt aangesloten op het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

verlenging

Bij uitvragen die via het DAS lopen, is standaard een optie aanwezig om het contract met een jaar te verlengen. Als hiervan gebruik wordt gemaakt, is voor de verlenging geen nieuwe aanvraag nodig. Na afloop van de (verlengde) contractperiode dient wel een nieuwe aanvraag via het DAS te worden gedaan. Voor enkelvoudig gunnen geldt dat verlenging van de totale contractwaarde tot € 50.000 is toegestaan.⁹² Deze grens wordt gehanteerd op grond van de Gids Proportionaliteit.⁹³ Voorwaarde is wel dat er ondertussen een DAS-procedure wordt gestart voor een eventueel vervolg daarna.

Op concernniveau houdt Inkoop zicht op alle inkooporders voor inhuur. Getoetst wordt of het proces juist wordt gevolgd. Daarbij wordt gekeken naar de rechtmatigheid, waaronder die van de verlengingen.

raamovereenkomst

Verschillende clusters werken met een raamcontract. Dat is een overeenkomst met bureaus op een specifiek kennisterrein om voor toekomstige opdrachten personeel te vinden. Een raamcontract maakt het mogelijk bij een concrete opdracht het offerte- en gunningstraject te doorlopen, zonder dat voorafgaand aan elke individuele opdracht een aanbestedingsprocedure moet worden doorlopen. De gemeente heeft momenteel raamcontracten voor externe inhuur bij Stadsbeheer (één), Werk en Inkomen (één) en Stadsontwikkeling (drie).⁹⁴

Raamcontracten worden ten eerste gebruikt voor inhuur van zeer specifieke functies. Bureaus die deze kennis in huis hebben, schrijven zich vaak niet in op het DAS.⁹⁵ Ten tweede geeft een raamcontract de gemeente meer mogelijkheid te sturen op het te bereiken doel met de inhuur. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om op zeer korte termijn vervanging te verzorgen bij ziekte. Het raamcontract zorgt dan dat het gewenste dienstverleningsniveau wordt gegarandeerd.⁹⁶

⁹² Interview ambtenaar.

⁹³ De Gids Proportionaliteit geeft handvatten en voorschriften voor toepassing van het proportionaliteitsbeginsel van de Aanbestedingswet 2012. Schrijfgroep Gids Proportionaliteit, 'Gids Proportionaliteit, 1^e herziening', april 2016.

⁹⁴ Interview ambtenaar.

⁹⁵ Interview ambtenaar.

⁹⁶ Interview ambtenaar.

3-2-4 procesafspraken voor afwijkingen of uitzonderingen

Voor grensgevallen waarbij de aanvrager afwijkt van de regels is een escalatieprocedure opgezet. Deze grensgevallen, waarbij afwijking leidt tot een onrechtmatigheid, worden behandeld in het Juridisch Escalatieoverleg (JEO). Dit overleg wordt voorgezeten door de directeur Financiën en Inkoop. Het overleg behandelt overigens niet alleen externe inhuur, maar is voor alle inkoop- en aanbestedingsvraagstukken.

Behandeling in het JEO kan nadat een leidinggevende of clusterdirecteur toestemming heeft gegeven om af te wijken van de regels. Vervolgens kan de casus worden ingebracht in het JEO. Deze doet daar vervolgens via een advies een uitspraak over. Als het oordeel van het JEO is dat het verzoek tot onrechtmatigheid of disproportionaliteit leidt dan is er nog een mogelijkheid toch door te zetten. Voorwaarde is dan wel dat de concerndirecteur akkoord geeft. Pas na akkoord van de concerndirecteur kan een inkooporder worden aangemaakt (en kan de factuur worden betaald).⁹⁷

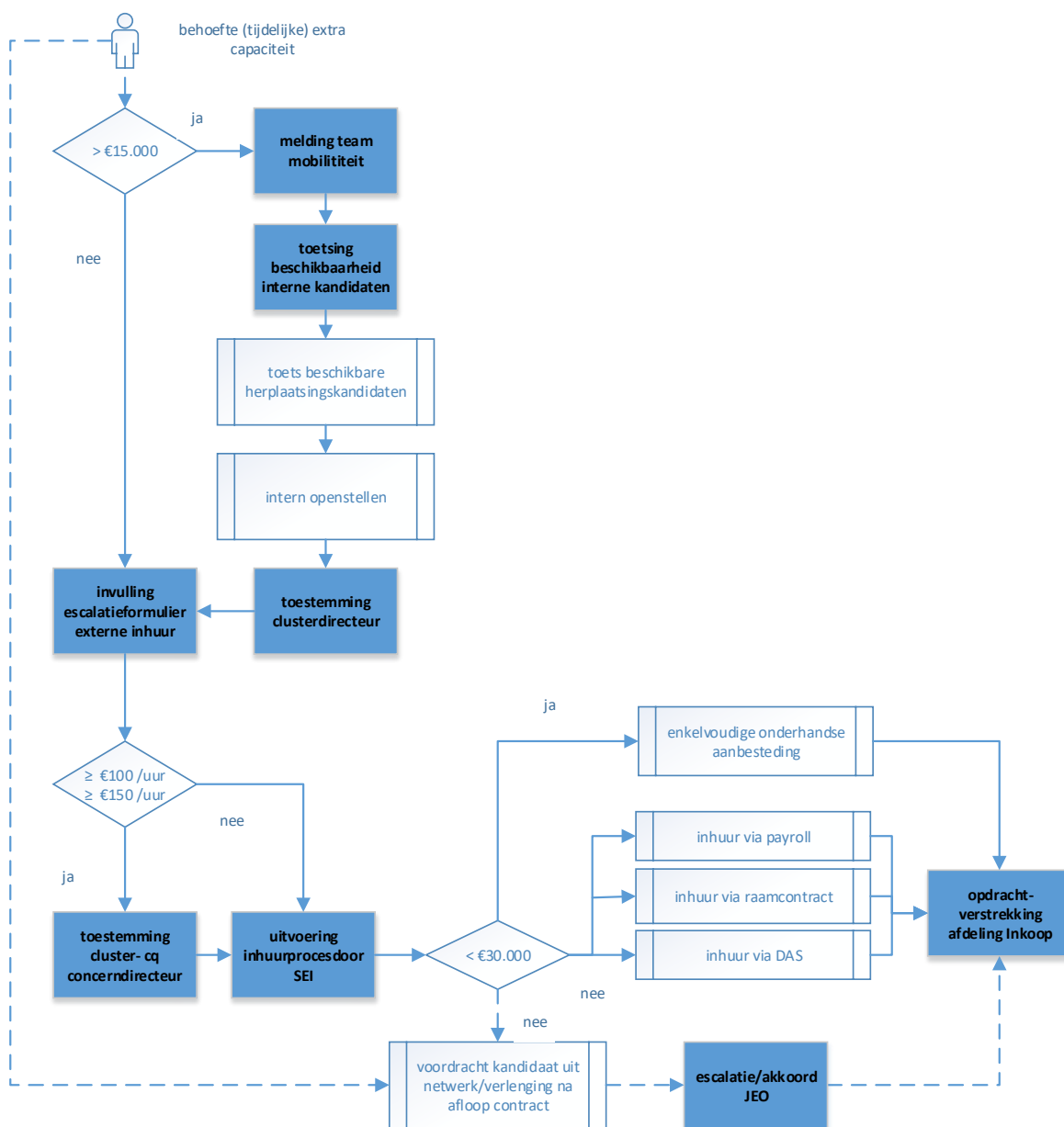
De escalatieprocedure zorgt er voor dat inhuurtrajecten die niet aan de voorwaarden op transparant wijze voldoen worden getoetst en afgehandeld. Daarnaast zorgt het ervoor dat er flexibiliteit is ingebouwd om bij uitzondering externen in te huren die door specifieke omstandigheden niet binnen het reguliere proces passen.

⁹⁷ Interview ambtenaar.

3-2-5 samenvatting inhuurproces

In figuur 3-1 zijn de processtappen samengevat.

figuur 3-1: processtappen externe inhuur



bron: rekenkamer op basis van informatie RIO en interviews ambtenaren.

3-3 ervaringen met het inhuurproces

Leidinggevendenden die externen inhuren vinden het proces en de rollen die de verschillende betrokkenen spelen in grote lijnen duidelijk. Hoewel gedetailleerde procesinformatie ontbreekt, wordt dit door de centrale rol die het SEI speelt in de praktijk meestal niet als probleem ervaren. Wel is behoefte aan meer tussentijdse informatie over de voortgang van aanvragen.

Daarnaast zijn er opmerkingen over onderdelen van het inhuurproces. De eerste stap, waarin een afweging wordt gemaakt of de capaciteit ook met interne medewerkers ingevuld kan worden, wordt voor de meeste functies als weinig zinvol ervaren. Bij een deel van functies is namelijk sprake van een bewuste keuze voor externe inhuur vanwege het gewenste flexibele karakter. Een andere reden is dat de gevraagde expertise meestal intern niet aanwezig is. Verder wordt de doorlooptijd van een uitvraag via het DAS relatief lang gevonden. Dit geldt zeker indien meerdere kandidaten tegelijkertijd worden gezocht. Het DAS geeft door het vaste stramien duidelijkheid over het inhuurproces, maar heeft als nadeel dat het een rigide systeem wordt gevonden. Niet alle functievereisten zijn goed te vertalen in criteria. Hierdoor blijken kandidaten die hoog scoren in de automatische selectie regelmatig niet de meest geschikte te zijn. Gevolg is dat relatief veel gesprekken nodig zijn om de beste kandidaat te vinden.

3-3-1 inleiding

De rekenkamer heeft in ieder cluster een leidinggevende geïnterviewd die ervaring heeft met het inhuren van extern personeel. Doel van de gesprekken was inzichtelijk te krijgen in hoeverre het proces en de rollen en taken van de verschillende betrokkenen helder en werkbaar zijn.

3-3-2 oordeel duidelijkheid proces

De werkwijze die gevolgd moet worden voor het inhuren van externen is voldoende duidelijk voor de inhurende leidinggevendenden. Wel wordt gewezen op het ontbreken van een procesomschrijving. Een leidinggevende verwoordt het als volgt: "Het SEI communiceert weinig over het te doorlopen proces en de vaak voorkomende wijzigingen hierin. Hierdoor is de beeldvorming bij veel managers dat het inhuurproces lastig is." Eén van de clusters heeft zelf een uitgebreid eigen processchema opgesteld waarin de te nemen stappen zijn beschreven. Omdat de meeste geïnterviewden regelmatig inhuren, is ondertussen de werkwijze voldoende duidelijk geworden. Bovendien zorgt het SEI voor een goede administratieve ondersteuning van het gehele proces. De centrale rol van het SEI is bekend en duidelijk en de geboden ondersteuning wordt door de meeste inhurende managers gewaardeerd. Wel leeft bij enkelen de indruk dat het SEI krap bemenst is en de medewerkers een grote caseload hebben.

Een aantal betrokkenen mist tussentijdse informatie over de voortgang van een aanvraag. Zij vinden het proces nog te veel een black box waarbij zij geen zicht hebben op de precieze stand van zaken. Door contact te houden met medewerkers van het SEI lukt het in de praktijk wel inzicht in de voortgang te houden, maar dit wordt relatief bewerkelijk gevonden. Zodra de aanvraag is gepubliceerd in het DAS, verlopen de doorlooptijden volgens een vast stramien.

3-3-3 oordeel inrichting proces

aanvraag

De eerste stap van de aanvraag vindt intern binnen het cluster plaats. Op basis van de capaciteitsvraag bepalen clusters aan welke vereisten een medewerker moet voldoen en in hoeverre dit via externe inhuur ingevuld dient te worden. Deze afweging vindt plaats op basis van de gewenste mate van flexibiliteit en het type benodigde expertise. Onderdeel van de eerste stap is dat contact wordt opgenomen met HR-Mobiliteit om te laten toetsen of er een beschikbare interne kandidaat is. Voor een groot deel van de functies waarvoor externen worden ingehuurd, wordt dit als een overbodige stap ervaren. Het aantal beschikbare interne kandidaten is namelijk zeer beperkt. Er zijn bijna geen herplaatsingskandidaten meer die inzetbaar zijn op de gevraagde expertise. Bovendien is in veel gevallen sprake van een bewuste keuze voor externe inhuur vanwege het gewenste flexibele karakter. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer het om tijdelijke projecten gaat of omdat in de nabije toekomst afname van de hoeveelheid werk wordt verwacht. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de redenen voor het gebruik van externen.

Voor een deel van de functies wordt deze stap overgeslagen. Het cluster heeft dan met het SEI afspraken gemaakt over uitzonderingen. Aangegeven is dan dat voor verschillende nader omschreven functies geen toetsing door HR-mobiliteit hoeft plaats te vinden om onnodige administratieve lasten te beperken. Ondanks de afspraken over uitzonderingen wordt nog steeds gevonden dat de toegevoegde waarde van deze interne toetsing in de meeste gevallen ontbreekt. Een geïnterviewde manager geeft aan: “HR-Mobiliteit antwoordt standaard dat geen interne kandidaten beschikbaar zijn voor de functie en dat derhalve ingehuurd mag worden.”

snelheid en informatie over de voortgang

In de meeste gevallen werken de aanvragers met inhuur die via een DAS-procedure wordt uitgezet. De DAS-procedure wordt als relatief langdurig ervaren. Gemiddeld duurt het volgens betrokkenen ongeveer een maand voordat een kandidaat van start gaat. Indien er meerdere personen tegelijk in aanvraag worden gevraagd, kan het bovendien langer duren. Meerdere uitzendorganisaties dienen dan de benodigde stukken voor een contract aan te leveren. Pas als zij allemaal de benodigde stukken hebben aangeleverd, kan het contract worden afgesloten en kunnen de ingehuurdten aan de slag. Enkele leidinggevenden wijzen erop dat regelmatig één van de partijen te laat is, waardoor alle ingehuurdten later dan gepland aan het werk kunnen. Het risico bestaat bovendien dat de externen alsnog bij een andere gemeente aan de slag gaan, omdat het proces te lang duurt.

bruikbaarheid resultaten DAS

Door het vaste stramien is het inhuurproces via een DAS-procedure voor betrokkenen helder. Voordeel van deze wijze van uitvraag wordt bovendien gevonden dat er een breed aantal potentiële kandidaten wordt uitgenodigd. Hierdoor reageren ook andere organisaties of personen dan de vaste relaties. Een ander voordeel is dat via deze werkwijze standaard wordt voldaan aan de rechtmatigheidseisen die aan inkoop worden gesteld. Ook kan de kwaliteit van het inhuurproces goed worden getoetst door de afdeling Inkoop.

Het vaste stramien heeft echter ook nadelen. Alle betrokken leidinggevenden ervaren het systeem als rigide. Het wordt bewerkelijk gevonden de juiste kandidaat te selecteren. Het systeem beoogt op objectieve wijze een geautomatiseerd oordeel te geven over de beste kandidaat. Deze selectie vindt plaats op basis van vooraf opgestelde criteria en leidt tot een ranking. Met de kandidaten die het hoogst scoren in deze ranking vinden gesprekken plaats. In de praktijk ervaren leidinggevenden echter dat niet alle criteria goed objectief zijn te beoordelen. Specifieke competenties blijken vaak niet uit een CV en zijn ook moeilijk objectief vast te stellen. Bovendien ervaren leidinggevenden dat intermediairs, zoals uitzendbureaus, goed zijn in het toeschrijven naar de criteria. Gevolg is dat hierdoor kandidaten hoog eindigen in de ranking, maar tijdens de gesprekken toch niet voldoende geschikt blijken te zijn. Hierdoor zijn relatief veel gesprekken nodig om de meest geschikte kandidaat te vinden.

Een ander ervaren nadeel is de vaste reactietermijn bij een DAS-procedure. De uitvraag staat voor een beperkte termijn open. Door de krappe arbeidsmarkt voor bepaalde functies kan het voorkomen dat leveranciers binnen die termijn geen geschikte kandidaat hebben. Als de termijn eenmaal gesloten is, kan de aanvraag niet meer verlengd of opnieuw opgezet worden.

In januari 2019 zijn wijzigingen doorgevoerd in het DAS. Enkele geïnterviewde leidinggevenden wijzen erop dat er nu meer aandacht is voor 'rotte appels' die te veel naar de criteria toegeschreven waardoor er aantoonbaar onjuistheden in het CV stonden. Ook wordt ervaren dat de versimpelingen zijn aangebracht die de doorlooptijd iets hebben teruggebracht.

3-4 naleving van regels

Uit toetsing van dossiers komt naar voren dat het inhuurproces volgens de afspraken wordt uitgevoerd. Er zijn sporadisch afwijkingen gevonden. Wel bleek de eerste stap van het inhuurproces, de motivering van de noodzaak van inhuur, niet in alle gevallen goed terug te vinden. Deels gaat het hierbij om oudere dossiers waarbij mogelijk de motivering ontbreekt. Bij een ander deel was door overgang naar een ander softwaresysteem de aanwezigheid van een motivering niet meer te achterhalen.

3-4-1 inleiding

Om te beoordelen of het inhuurproces in de praktijk ook wordt nageleefd, heeft de rekenkamer een dossierstudie uitgevoerd. Hiervoor zijn 90 dossiers, verdeeld over de zes clusters, getoetst. Bij ieder dossier is gekeken in hoeverre de processtappen zijn gevolgd en gedocumenteerd in het dossier. In bijlage 1 is een nadere uitwerking van de wijze van steekproeftrekking opgenomen en is aangegeven op welke punten de dossiers zijn getoetst.

3-4-2 het inhuurproces

Het overkoepelende beeld dat uit de dossierstudie naar voren komt, is dat de uitvoering van het inhuurproces in de praktijk loopt zoals is beoogd. Wel bleek de eerste stap van het inhuurproces, de motivering van de noodzaak van inhuur, niet in alle gevallen terug te vinden. Voor een deel van de dossiers geldt dat het om oudere aanvragen gaat. Deze zijn voor het instellen van het DAS afgehandeld. Mogelijk is hierbij geen motivering vastgelegd. Bij een ander deel was door

overgang naar een ander softwaresysteem de aanwezigheid van een motivering niet meer te achterhalen.

Op de andere aspecten zijn sporadisch afwijkingen gevonden. In tabel 3-2 zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen.

tabel 3-2: uitkomsten dossierstudie

	aantal afwijkingen	opmerking
afweging noodzaak gemaakt	28	regelmatig is afweging niet meer te vinden.
interne kandidaat gezocht	27	regelmatig is informatie niet meer te vinden.
toestemming tarief (vanaf $\geq$ € 100)	1	bij vijf dossiers was toestemming nodig omdat het tarief $\geq$ € 100 was. Bij één daarvan is geen toestemming aanwezig in het dossier.
indien raamcontract: is aanvraag passend	0	
opdracht- of functieomschrijving aanwezig	3	bij drie dossiers ontbrak een omschrijving. Het ging hierbij om enkelvoudige onderhandse gunningen. Mogelijk zijn deze via de email gegaan.
verlenging op juiste wijze	0	enkele dossiers zijn voorgelegd aan JEO of zitten nu in overbruggingsperiode in afwachting van het advies.
advies JEO gevraagd indien nodig	0	advies JEO vooral vanwege verlengingen.
overige bijzonderheden	1	twee dossiers hadden betrekking op de inhuur van een zzp'er. Bij één daarvan is geen akkoord van een fiscaal adviseur in het dossier aanwezig.

Zoals aangegeven is de eerste stap van het inhuurproces niet altijd terug te vinden. Zodra eenmaal het escalatieformulier is ingevuld en goedgekeurd worden de noodzakelijk stappen gezet. In een enkel geval ontbrak (in het dossier) de toestemming voor het tarief. Ook ontbrak bij drie dossiers een nadere omschrijving van de functie. Het ging hierbij om enkelvoudige onderhandse gunningen. Het is mogelijk dat de omschrijving per e-mail is gedaan, maar het was niet terug te vinden.

De escalatiemogelijkheid via het JEO is in meerdere dossiers gebruikt. Het gaat hierbij vooral om overbrugging na afloop van het contract. Er is dan een nieuwe aanvraag via het DAS uitgezet. Het JEO heeft akkoord gegeven voor de overbrugging van de periode tussen de twee contracten.

Twee dossiers hadden betrekking op de inzet van een zzp'er. In die gevallen dient een extra toetsing uitgevoerd te worden en een akkoord te worden gegeven door een fiscaal adviseur. In één dossier is de benodigde verklaring niet aangetroffen.

Verder viel op dat er in twee onderzochte dossiers een hoger bedrag was gefactureerd dan er als maximum bij de inkooporder stond vermeld. De facturering vindt plaats op basis van het daadwerkelijk aantal gewerkte uren. Blijkbaar is er meer tijd besteed dan in de inkooporder is ingeschat. Omdat de inkooporder is gebaseerd op een volledige formatieplaats (36 uur) is een mogelijke verklaring hiervoor dat overuren zijn uitbetaald.

In de onderstaande kaders zijn enkele voorbeelden van onderzochte dossiers uitgewerkt.

voorbeeld van inhuur: projectmanager

Door SO is een projectmanager ingehuurd. De projectmanager is werkzaam bij een bureau dat medewerkers detacheert. De inhuur is via het DAS verlopen. Er is een afweging gemaakt waarin is aangegeven dat er geen interne kandidaat beschikbaar is. Het tarief is € 100 per uur. Toestemming is aanwezig. Het contract heeft een looptijd van een jaar (tot en met eind 2018) en is via de standaardoptie in DAS verlengd met een jaar.

voorbeeld van inhuur: fiscale handhaver

Door Stadsbeheer is een medewerker fiscale controle ingehuurd via een uitzendbureau. Het actuele contract is via het DAS uitgezet en had 1 februari 2018 als ingangsdatum. Het is niet duidelijk of er een afweging is gemaakt of externe inhuur noodzakelijk was. Het overeengekomen tarief is € 48 per uur. De medewerker was voor het huidige contract ook al ingehuurd (sinds november 2016). Het contract is verlengd tot medio 2019.

voorbeeld van inhuur: werkconsulent

Door WenI is via een uitzendbureau een werkconsulent ingehuurd. De aanvraag is via het DAS verlopen. Het contract is in eerste instantie voor een maand in 2018 met een verlenging van een jaar tot eind 2019. Het is een functie waarvoor is afgesproken dat hiervoor geen interne afweging noodzakelijk is. Het tarief is € 35 per uur.



4 ontwikkelingen in externe inhuur

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- *Hoe heeft de omvang en samenstelling van de externe inhuur zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de achtergrond hiervan?*

De rekenkamer hanteert voor deze onderzoeksvraag geen normen, omdat het een beschrijvende vraag betreft. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling in de omvang en samenstelling van de externe inhuur bij de gemeente Rotterdam in beeld gebracht en vergeleken met de ontwikkeling bij andere gemeenten.

Het hoofdstuk start met een beschrijving van de omvang en kenmerken van inhuur door de gemeente (paragraaf 4-2). Vervolgens komt de omvang van de kosten aan de orde (paragraaf 4-3). Tot slot wordt ingegaan op de achtergronden van de ontwikkeling van de inhuur (paragraaf 4-4).

4-2 overzicht kenmerken externe inhuur

De gemeente Rotterdam huurde in maart 2019 ongeveer 1.600 mensen in ter aanvulling van de vaste formatie. Bij elkaar vervullen zij bijna 1.500 fte. Hiermee maken ingehuurd 11,7% uit van alle aan de gemeente verbonden formatie (eigen formatie en inhuur). Het aantal ingehuurd schommelt gedurende het jaar. Eind december waren er bijna 2.000 ingehuurd.

Het cluster WenI is de grootste inhuurder, gevolgd door MO, SO en BCO. Ook in verhouding tot de omvang van de vaste formatie is WenI de grootste inhuurder. Het overgrote deel van de ingehuurde medewerkers is werkzaam via een uitzendbureau.

Externe inhuur vindt voor zeer uiteenlopende werkzaamheden plaats. Dit is terug te zien in de variatie aan uurtarieven. Het grootste deel van de externen (56%) kost minder dan € 50 per uur. In totaal heeft 6% van de ingehuurd een uurtarief van € 100 of meer. Veel contracten met externen worden aangegaan voor een periode van één of twee jaar. Deze categorieën zijn samen goed voor 57% van de contracten. Dit betekent dat ruim 40% dus meer dan twee jaar aan de gemeente is verbonden, soms al gedurende lange tijd. Enkele externe medewerkers hebben een contractduur van meer dan 10 jaar.

4-2-1 inleiding

De rekenkamer heeft op basis van een overzicht van lopende inhuurcontracten een analyse gemaakt van de omvang en kenmerken van externe inhuur. De analyse is gebaseerd op uitdraaien die op twee momenten tijdens het onderzoek zijn gemaakt: één in december 2018 en één in maart 2019. In december waren er bijna 2.000 contracten en in maart ruim 1.600. Ieder inhuurcontract heeft betrekking op één individu. Het verschil in aantal contracten tussen beide data laat zien dat er

duidelijke schommelingen in de omvang optreden. Vooral op 31 december en op 1 januari verliepen veel contracten. Daarna nam het aantal weer toe.

4-2-2 actueel overzicht inhuur

Het aantal contracten verschilt sterk per cluster. Stadsbeheer en Dienstverlening huren weinig in (respectievelijk 4% en 5% van alle inhuurcontracten). De andere clusters huren beduidend meer in. De grootste inhuurder is Werk en Inkomen met 677 inhuurcontracten (34%). In tabel 4-1 is de verdeling per cluster te zien.

tabel 4-1: inhuurcontracten per cluster

cluster	aantal contracten	%
Dienstverlening (DV)	91	5%
Maatschappelijk Ontwikkeling (MO)	402	20%
Stadsbeheer (SB)	82	4%
Stadsontwikkeling (SO)	377	19%
Werk en Inkomen (WenI)	677	34%
Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO)	340	17%
totaal	1.969	100%

bron: contractenoverzicht administratie gemeente (Oracle), 20 december 2018.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is er geen beleid waarin voor clusters is bepaald welke omvang voor inhuur wenselijk is of voor welk type werkzaamheden vast of juist flexibel personeel nodig is. In de praktijk kiezen managers voor een bepaalde mate van flexibiliteit op basis van aspecten als de te verwachten hoeveelheid werk in de toekomst, de zekerheid van beschikbare middelen, de looptijd van het werk en benodigde expertise. In de onderstaande kaders is een korte typering gegeven van de inhuur in elk cluster. Deze zijn gebaseerd op interviews met leidinggevend en controllers.

inhuur bij het cluster Dienstverlening

- Bij de publieksbalie wordt ingehuurd voor het opvangen van piekbelasting en om in te spelen op externe ontwikkelingen. De geldigheidsduur van de reisdocumenten is van vijf naar tien jaar gegaan. Dit betekent dat het aantal aanvragen sterk terugloopt. Naar verwachting valt het aantal aanvragen terug van ongeveer 180.000 naar 135.000 dit jaar. Dit betekent dat de bezetting aangepast diende te worden. Hier is op geanticipeerd door geen vaste krachten meer aan te nemen, maar verloop op te vangen met externe inhuur. Daarnaast is de uitgifte van reisdocumenten sterk gebonden aan piekbelasting in aanloop naar de vakantieperiodes.
- Bij Belastingen wordt ingehuurd voor het wegwerken van achterstanden in de WOZ-administratie. Om OZB te mogen heffen moet de WOZ-administratie op orde zijn en moeten er voldoende waardebeoordelingen zijn uitgevoerd. De hoeveelheid werk is de afgelopen jaren toegenomen en voor bepaalde expertise (met name taxateurs) was te weinig capaciteit.
- Ook wordt ingehuurd voor het organiseren van verkiezingen. Gemiddeld een keer per jaar vinden verkiezingen plaats. Hiervoor vinden veel tijdelijke werkzaamheden plaats.

inhuur bij het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning

- De meeste inhuur binnen het cluster vindt plaats bij de directie IIFO. IIFO verzorgt het beheer van de ICT en projecten op de gebieden ICT, facilitair en onderzoek. Een kenmerk van projecten bij IIFO is dat dit diensten zijn die intern worden geleverd voor andere onderdelen van de organisatie. De opdrachten voor projecten komen van buiten het cluster. Om flexibel te kunnen inspelen op vraag die het hele jaar door fluctueert, wordt dit voor een deel opgevangen met externe inhuur. Een ander deel van de inhuur bestaat uit mensen met een specifieke expertise die intern niet beschikbaar is.
- Daarnaast vindt er nog inhuur plaats voor communicatie en voor vervanging binnen diverse afdelingen, maar dit is kleiner van omvang.

inhuur bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

- Binnen MO worden voornamelijk uitvoerende medewerkers ingehuurd. Veel inhuur bij MO is het gevolg van incidentele projecten. Zonder structurele middelen worden hiervoor ook geen structurele lasten aangegaan. Daarnaast wordt ook ingehuurd voor het opvangen van tijdelijke piekbelasting, bijvoorbeeld in de wijkteams.
- Er wordt veel ingehuurd door Bureau Frontlijn. Daarnaast huurde in 2018 ook het Jongerenloket veel externen in. Een specifiek onderdeel waarvoor in 2018 ook veel is ingehuurd is de afdeling Taskforce Tegenprestatie. Door uitbreiding van hun werkzaamheden is de benodigde uitvoeringscapaciteit fors gestegen. De ambtelijke formatie is aangevuld met externe inhuur. Dit is vooral via payrollcontracten gebeurd.

inhuur bij het cluster Stadsontwikkeling

- Vooral voor stedelijke ontwikkelprojecten wordt bij SO veel ingehuurd. De inhuur hangt sterk samen met de mate waarin er wordt geïnvesteerd. Grote projecten en de conjunctuur hebben hier veel invloed op. Er is hierbij sprake van veel inhuur, omdat deze projecten tijdelijk zijn en specifieke expertise vereisen. Hiervoor wordt geen vast personeel aangenomen om frictiekosten te voorkomen als het aantal projecten weer afneemt.
- Een belangrijke inhuurder binnen SO is het Ingenieursbureau. Deze werkt vooral in opdracht van andere afdelingen binnen het cluster Stadsontwikkeling en in opdracht van Stadsbeheer voor onderhoudsprojecten. Het Ingenieursbureau bereidt civieltechnische en milieukundige projecten voor en begeleidt de uitvoering. Indien er vanuit de formatie van het Ingenieursbureau onvoldoende beschikbaarheid is, wordt extern ingehuurd. Er worden hiervoor met name technisch specialisten, ingenieurs en werkvoorbereiders ingehuurd.

inhuur bij het cluster Werk en Inkomen

Werk en Inkomen maakt veel gebruik van externe inhuur. De inhuur vindt plaats bij zowel 'Werk' als bij 'Inkomen', maar wel vanuit verschillende perspectieven:

- Bij Inkomen is er een directe relatie tussen de omvang van de bijstand en de benodigde formatie. In 2012 is ervoor gekozen om de formatie van het cluster mee te laten bewegen met de economische ontwikkeling. De formatie is gebaseerd op een inschatting van het gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen. Omdat van de afdeling wordt verwacht dat er snel wordt op- en afgeschaald zonder frictiekosten, wordt veel gebruik gemaakt van inhuur. Het gaat vooral om inkomensconsulenten en administratieve ondersteuners. Ook is er sprake van pieken in de werkzaamheden bij het telefonische helpdeskteam. Om deze op te vangen worden externe krachten ingehuurd. Verder wordt tijdelijk personeel ingehuurd voor het uitvoeren van de individuele inkomensvoorslag. De aanpak is nog in ontwikkeling, waardoor externen worden ingezet voor de uitvoering.
- Bij Werk wordt ingehuurd voor het begeleiden van werkzoekenden. In het verleden lag de nadruk op het uitbesteden van re-integratietrajecten bij gespecialiseerde aanbieders. Omdat de resultaten daarvan niet naar wens waren, is de gemeente meer zelf gaan doen. Hiervoor worden externen ingehuurd zodat zij flexibel inzetbaar zijn op diverse re-integratietrajecten en/of vanwege specifieke kennis die nodig is voor deze trajecten.

inhuur bij het cluster Stadsbeheer

Door Stadsbeheer worden voornamelijk uitzendkrachten ingehuurd die uitvoerende werkzaamheden verrichten:

- Er is een raamcontract voor inhuur van flexibel personeel voor de vuilnisophaaldienst en Snel Herstel. Ook wordt ingehuurd voor vervanging tijdens ziekteverzuim. Verzuim door uitvoerende medewerkers moet acuut worden opgevuld, omdat het werk direct gedaan moet worden.
- Bij de afdeling Handhaving worden BOA's ingehuurd door een combinatie van tijdelijke middelen voor projecten en krapte op de arbeidsmarkt. Inhuur heeft niet de voorkeur, maar wordt gezien als een tussenoplossing zolang er geen structurele ruimte is om de formatie uit te breiden.

verhouding vaste formatie en externe inhuur

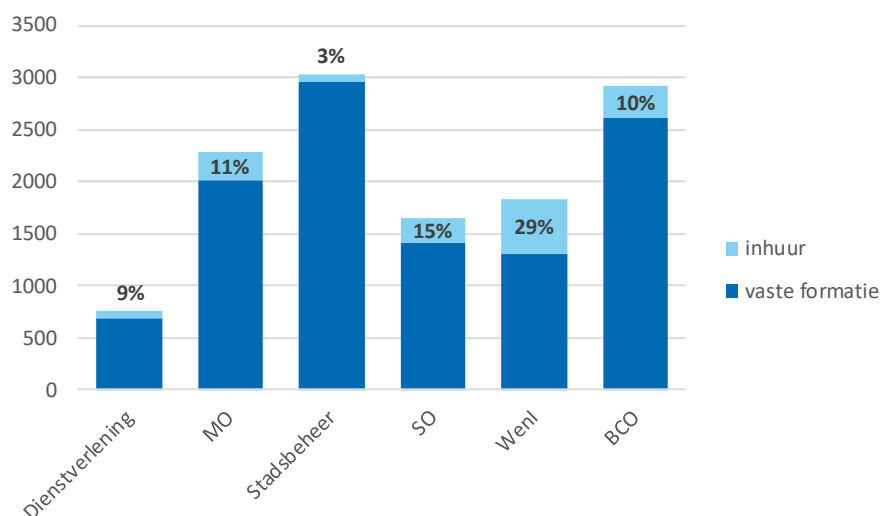
Elk inhuurcontract is uit te drukken in de formatieomvang (in fte). Voor de geldende contracten in maart 2019 geldt dat de ruim 1.600 inhuurcontracten ongeveer 1.500 fte vervullen. Het eigen personeel van de gemeente bestaat in totaal uit 11.210 fte. Dit betekent dat 11,7% van alle fte (eigen formatie en inhuur) wordt ingevuld door extern ingehuurd.

landelijk beeld verhouding vaste en flexibele formatie

De Personeelsmonitor gemeenten biedt een landelijk beeld van de verhouding tussen de vaste en flexibele formatie bij gemeenten.⁹⁸ In deze monitor wordt een iets afwijkende indeling van vaste en flexibele formatie aangehouden. Naast extern ingehuurd worden ook medewerkers met een aanstelling voor bepaalde tijd voor de duur van maximaal een jaar tot de flexibele formatie gerekend. Dit betekent dat alleen een globale vergelijking kan worden gemaakt. Uit de Personeelsmonitor gemeenten komt naar voren dat in 2018 bij alle gemeenten gemiddeld 18% van de formatie flexibel werd ingevuld. Bij de G4 was dit 17%.

In figuur 4-1 is de formatieomvang van de extern ingehuurd vergeleken met de omvang van de formatie per cluster.⁹⁹ Te zien is dat WenI ook in verhouding tot de vaste formatie het meest gebruik maakt van extern ingehuurd personeel. Naast de totale formatie van ruim 1.300 fte worden er 528 fte extern ingehuurd. Dit betekent dat 29% van de fte's op flexibele basis is ingevuld. Bij SO zijn er naast ruim 1.400 fte vast personeel nog 244 fte door middel van externe inhuur ingevuld. Dit is 15% van de fte's van het cluster. Relatief gezien is Stadsbeheer de kleinste inhuurder met 3% ingehuurde fte's van het totaal van het cluster.

figuur 4-1: vaste formatie vergeleken met inhuur in fte



bron: overzicht actuele inhuur 11 maart 2019 en overzicht formatie op 31 december 2018.

contractvormen

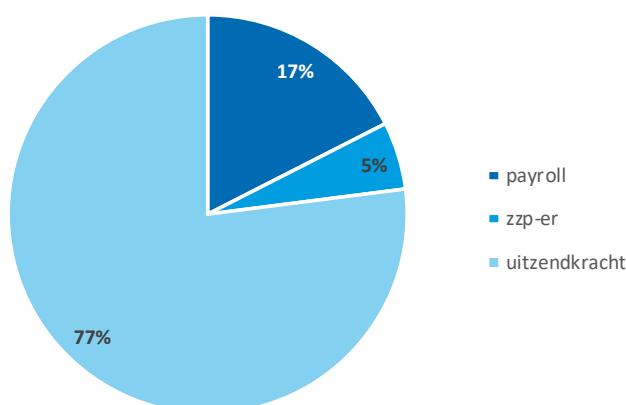
Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zijn er verschillende contractvormen voor externen. In hoofdstuk 2 zijn er vier onderscheiden: uitzendkrachten, detacheringen, zzp'ers en payrolling. Drie van de vier vormen zijn in Rotterdam uit de beschikbare gegevens af te leiden. Detacheringen en uitzendkrachten worden niet apart bijgehouden, maar zijn allebei als uitzendkracht geregistreerd. In de onderstaande figuur 4-2 is te zien dat verreweg het grootste deel (77%) op uitzendbasis (dus via een uitzend- of detacheringsbureau) werkzaam is. Daarnaast heeft 17% van de externen een payrollcontact via de aan de gemeente verbonden

⁹⁸ A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor gemeenten 2018', juni 2019.

⁹⁹ Op basis van de stand van zaken op 31 december 2018. Dit overzicht is aangeleverd per mail op 30 april 2019.

organisatie SSC-Flex. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is de gemeente terughoudend in het inhuren van zzp'ers. In totaal is 5% van de extern ingehuurd als zzp'er werkzaam.

figuur 4-2: contractvormen van inhuur (n=1.606)



bron: overzicht actuele inhuur, 11 maart 2019.

Met de verdeling tussen uitzendkracht, payroll en zzp'er wijkt Rotterdam niet veel af van het gemiddelde van andere gemeenten. De laatst bekende landelijk cijfers zijn over 2016. Toen was de externe inhuur bij gemeenten voor 68% ingevuld door uitzendkrachten, 15% door detachering, 10% door payroll en 3% door inhuur van zzp'ers.¹⁰⁰ In Rotterdam is er een relatief groter aandeel payroll en zijn er iets minder uitzendkrachten/detacheringen.

Het inhuren kan op verschillende manieren plaatsvinden: via het Dynamisch Aankoopstelsel (DAS), via een raamcontract, via enkelvoudig of via meervoudig onderhands aanbesteden. In hoofdstuk 3 is dit nader uitgewerkt. De gemeente registreert de verschillende gehanteerde inhuurvarianten. In de praktijk blijkt de registratie hiervan niet volledig correct. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat voor raamcontracten het zelfde ICT-platform wordt gebruikt als voor het DAS. Raamcontracten worden daardoor regelmatig ten onrechte ook in de categorie DAS geregistreerd.¹⁰¹ Een exact beeld van de gevolgde inhuurvarianten is daardoor niet te geven. Wel kan een indicatie worden gegeven:

- ongeveer 60% van de inhuur wordt uitgezet via het DAS;
- 10-15% van alle inhuurcontracten is op basis van een raamcontract afgesloten;
- 15-20% van de inhuurcontracten is een enkelvoudige onderhandse aanbestedingsprocedure (EOAP);
- de overige contracten (ongeveer 10%) zijn via een meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure uitgezet (MOAP).

tarieven

Externe inhuur vindt voor zeer uiteenlopende werkzaamheden plaats. Dat is terug te zien in de hoogte van de uurtarieven die worden betaald (zie figuur 4-3). Het

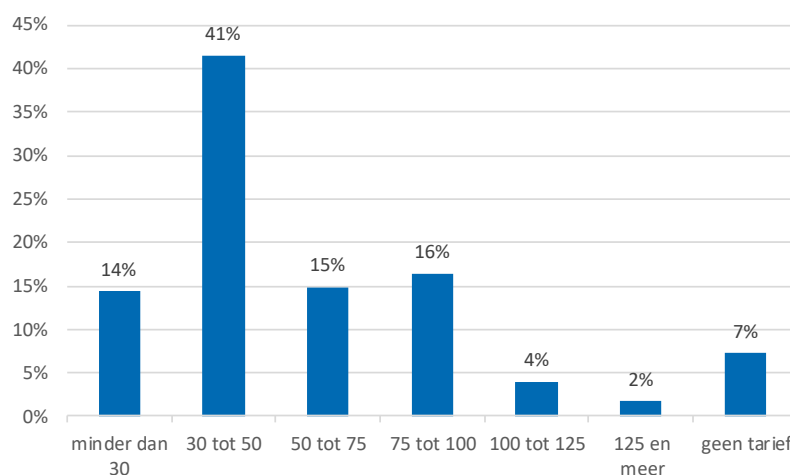
¹⁰⁰ A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor Gemeenten', 2016.

¹⁰¹ Interview ambtenaar.

grootste deel van de externen (56%) kost minder dan € 50 per uur, een deel daarvan minder dan € 30 per uur. Veel voorkomende functies in de categorieën tot € 50 zijn bijvoorbeeld activeringscoach, inkomensconsulent, medewerker klantcontact of administratief medewerker. Een klein deel van de ingehuurd heeft een tarief dat boven de € 100 ligt (6%). Functies die veel voorkomen in deze categorie zijn projectmanager en markt- en contractspecialist. Bij 1% van de externen is sprake van een leidinggevende functie (zoals teammanager of teamleider).

Het gemiddelde uurtarief van alle ingehuurd gezamenlijk (rekening houdend met de omvang van de aanstelling) ligt op € 49 per uur. De hoogte van het tarief past in het beeld dat er relatief veel voor uitvoerende functies wordt ingehuurd.

figuur 4-3: verdeling uurtarieven (in € per uur, n=1.606)



bron: overzicht actuele inhuur, 11 maart 2019.

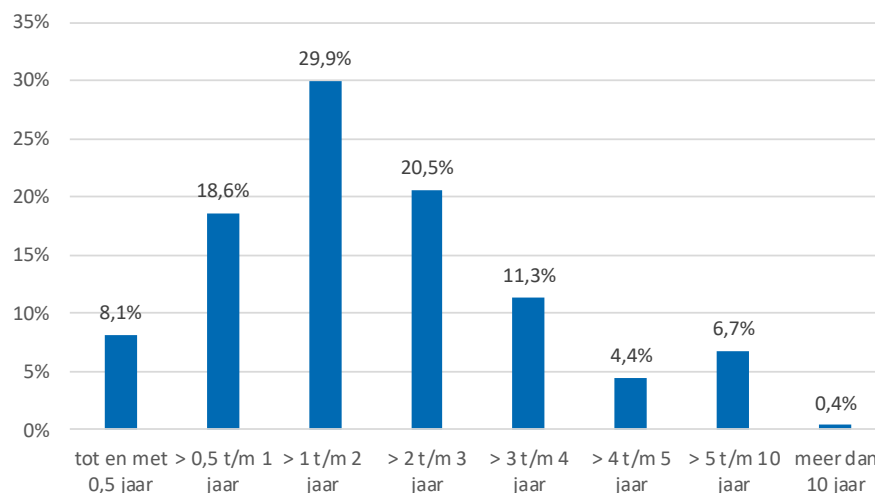
contractduur

In figuur 4-4 is een overzicht van de contractduur opgenomen.¹⁰² Veel contracten worden aangegaan voor een jaar met een optie voor verlenging met nog een jaar. Een klein deel is kortdurend voor maximaal een half jaar (afgerond 8%). Nog eens 19% is voor een periode van een half tot een heel jaar. De grootste groep (30%) heeft een contract voor maximaal twee jaar.

Een relatief groot deel van alle contracten, 43%, heeft een looptijd van meer dan 2 jaar. Bij 11% van de contracten is looptijd zelfs meer dan 4 jaar. Opvallend is dat er enkele externen een contract hebben met een duur van meer dan tien jaar (dit gaat om zes personen). Bij drie van de zes gevallen gaat het om ingehuurd via de flexpool van het Ingenieursbureau. Uit deze cijfers is op te maken dat inhuur weliswaar een tijdelijk karakter heeft, maar in veel gevallen niet kortdurend is.

¹⁰² Het gaat hierbij om de duur van het volledige contract van start- tot einddatum. De einddatum is het moment waarop deze formeel afloopt. Als het contract dus eind 2019 afloopt dan is dat als einddatum voor de berekening genomen. In de praktijk kan iemand voor het aflopen van het contract de gemeente verlaten. De contractuur geeft dus de maximale duur aan.

figuur 4-4: duur van het contract (n=1.606)



bron: overzicht actuele inhuur, 11 maart 2019.

4-3 ontwikkeling kosten externe inhuur

De kosten voor externe inhuur bij de gemeente Rotterdam laten sinds 2008 een golfbeweging zien. Na een piek in 2008 werd in 2012 en 2013 het laagste niveau bereikt. Sindsdien lopen de kosten weer op. Ten opzichte van de totale arbeidskosten is een zelfde patroon waarneembaar. In 2012 kwam 4% van de totale arbeidskosten voor rekening van externe inhuur. In 2018 is dit opgelopen tot 13%.

In vergelijking tot het gemiddelde van andere gemeenten ligt het percentage externe inhuur in Rotterdam op een lager niveau. Bovendien is in Rotterdam in de periode 2008 tot en met 2013 een sterkere daling dan in andere gemeenten te constateren. Met name ten opzichte van de G4 en de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is het inhuurpercentage in Rotterdam lager.

4-3-1 inleiding

De gefactureerde kosten van ingehuurd worden in het grootboek van de gemeente verwerkt. Aan alle transacties is een grootboekcode gekoppeld. Voor kosten van ingehuurde externen zijn tien categorieën aanwezig.¹⁰³ Aan de hand van de boekingen op deze grootboekrekeningen is de omvang van de inhuur inzichtelijk te maken. Deze paragraaf schetst een beeld van de ontwikkeling van de inhuur in de afgelopen jaren. Waar mogelijk wordt een vergelijking met andere gemeenten gemaakt.

4-3-2 kosten externe inhuur

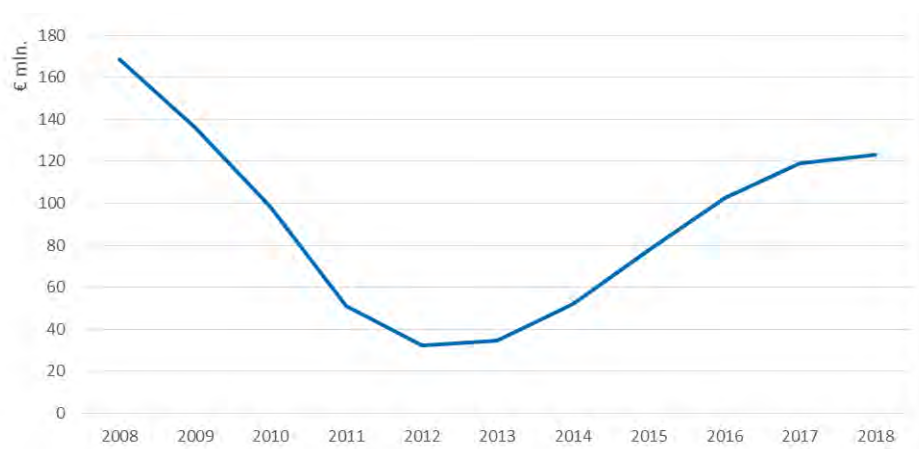
De kosten van inhuur van externen laten vanaf 2008 een sterke golfbeweging zien. De piek lag in 2008 toen voor € 169 mln. werd ingehuurd. Daarna vond een sterke daling plaats. In 2012 was de inhuur teruggelopen tot € 32 mln. Vanaf 2014 vindt

¹⁰³ Deze zijn opgenomen in het overzicht 'Waardenlijst grootboek sleutel' dat is te vinden op RIO. De waardenlijst bevat alle elementen van de grootboek sleutels en alle daaraan gerelateerde hiërarchieën, kenmerken en toegestane combinaties.

een gestage groei plaats. In 2018 heeft de omvang van de inhuur zich gestabiliseerd. In figuur 4-5 is deze ontwikkeling weergegeven.

De ontwikkeling van de kosten is het effect van verschillende factoren. De focus op kostenbeheersing zorgde voor een sterke terugloop in de kosten tot en met 2012. Door factoren als bezuinigingen op apparaatskosten ('motie-31', zie hoofdstuk 2) en de extra taken door de decentralisaties is vanaf 2013 een omslag te zien. Ook de gunstige ontwikkeling van de economie, waardoor er meer infrastructurele projecten worden uitgevoerd en de arbeidsmarkt krappere wordt, hebben effect. In welke mate de verschillende effecten een rol spelen is niet goed aan te geven.

figuur 4-5: realisatie kosten externe inhuur



bron: jaarrekeningen gemeente Rotterdam 2008-2018 en administratie gemeente (Oracle).

In figuur 4-5 zijn alle kosten opgenomen die zijn geboekt op de tien grootboekrekeningnummers die de gemeente voor inhuur hanteert. Dit wijkt af van de overzichten die de gemeente in de jaarrekeningen van dezelfde periode heeft opgenomen. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan. De verdeling over de tien categorieën zijn in de onderstaande tabel (4-2) opgenomen voor het jaar 2018.

Uit tabel 4-2 is op te maken dat het grootste deel van de kosten wordt geboekt op de categorie 'Uitzendkrachten'. In 2018 bedroeg dit (56%). Dit komt overeen met het beeld uit paragraaf 4-2 dat veel inhuur uitvoerend van aard is. De op één na grootste categorie is 'Uitzendkrachten programmakosten' (21%). Van de overige categorieën heeft alleen ICT-inhuur een substantiële omvang (13%).

tabel 4-2: kosten per type inhuur in 2018

grootboekrekening	omschrijving	(in € 1.000)	%
430001	interim-management	1.257	1%
430002	organisatie- en formatieadvies	716	1%
430003	beleidsadvies	3.047	2%
430004	communicatieadvies	1.524	1%
430005	juridisch advies	1.054	1%
430006	ICT	15.819	13%
430007	accountancy, financiën en AO	4.599	4%
430008	uitzendkrachten	69.485	56%
430009	organisatie zonder winstoogmerk	440	0%
430010	uitzendkrachten programmakosten	25.294	21%
totaal		123.233	100%

bron: administratie gemeente (Oracle)

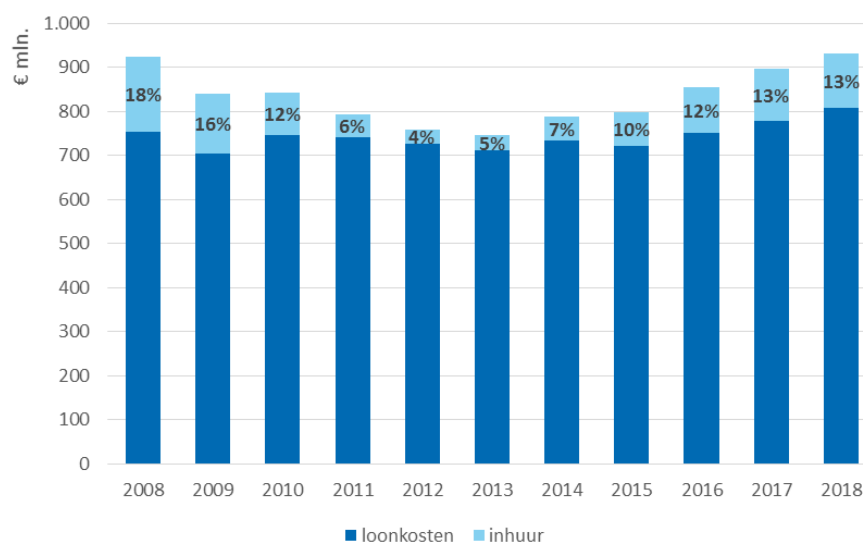
4-3-3 ontwikkeling kosten inhuur ten opzichte van de arbeidskosten

De kosten van externe inhuur vormen samen met de personele lasten voor vast personeel de totale arbeidskosten. In onderstaande figuur is weergegeven wat in de afgelopen jaren het percentage externe inhuur binnen de totale arbeidskosten was.¹⁰⁴ Te zien is dat na 2008 een gestage daling van het aandeel externe inhuur optreedt. Het percentage loopt terug van 18% naar 4% in 2012. Daarna loopt het aandeel langzaam op naar 13%.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, heeft de gemeente in 2010 in de 'Regels inhuur externen' een plafond ingesteld. Voor 2010 is het plafond voor externe inhuur bepaald op 15% van de totale arbeidskosten. In de jaren daarna is de norm nooit aangepast. In de periode 2011 tot en met 2014 was het verschil tussen de norm en realisatie groot.

¹⁰⁴ Voor de berekening is uitgegaan van de totale arbeidskosten voor personeel. Hierbij is ook de inhuur op programmakosten meegenomen.

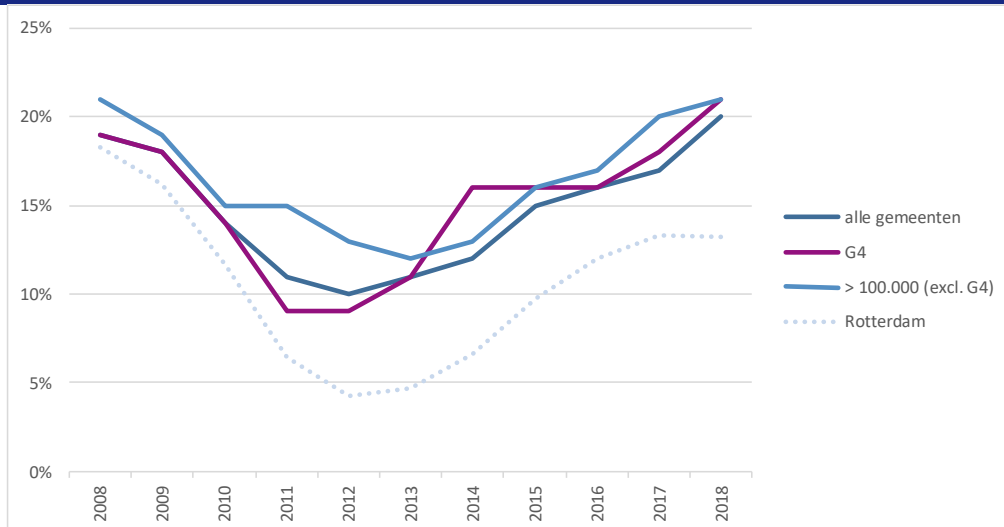
figuur 4-6: percentage inhuur ten opzichte van de arbeidskosten 2008-2018



bron: jaarrekeningen gemeente Rotterdam 2008-2018 en administratie gemeente (Oracle).

Er zijn cijfers beschikbaar van andere gemeenten over het aandeel externe inhuur (zie figuur 4-7). Het percentage externe inhuur ligt in Rotterdam gedurende de gehele periode van 2008-2018 op een lager niveau dan gemiddeld. In 2008 was het verschil met het gemiddelde nog vrij klein. In de jaren daarna is het percentage inhuur in Rotterdam veel sterker teruggelopen dan in andere gemeenten. In 2018 ligt het percentage in Rotterdam nog steeds onder dat van het gemiddelde van alle gemeenten en nog ruimer onder het gemiddelde van de G4 en de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

figuur 4-7: percentage inhuur in vergelijking tot andere gemeenten



bron: personeelsmonitor A+O fonds Gemeenten, jaarrekeningen gemeente Rotterdam 2008-2018 en administratie gemeente (Oracle).¹⁰⁵

externe inhuur bij de rijksoverheid¹⁰⁶

Ministeries hanteren als richtlijn dat de uitgaven aan externe inhuur ten opzichte van totale personele uitgaven 10% mogen bedragen. De totale uitgaven voor externe inhuur bij het rijk bedroegen in 2018 € 1,4 miljard. De uitgaven aan externe inhuur bedroegen in 2018 10,7% uit van de totale personele uitgaven. Per ministerie varieerde de uitgaven aan inhuur van 3,8% bij het ministerie van Defensie tot 19,9% voor de ministeries van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Andere ministeries die in 2018 boven de richtlijn van 10% uitkwamen waren Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (17,5%), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (19,7%), Infrastructuur en Waterstaat (16,1%) en Justitie en Veiligheid (13,1%).

4-4 achtergronden inhuur

De behoefte aan inhuur verschilt per cluster en per afdeling daarbinnen. De behoefte hangt sterk samen met de aard van de werkzaamheden en de mate waarin deze met structurele middelen worden gedekt. De inhuurbehoeften zijn in zeven hoofdtypen onder te verdelen: nieuw beleid met vaak tijdelijke middelen, afhankelijkheid van opdrachten van andere gemeentelijke onderdelen, afhankelijkheid van schommeling in externe marktomstandigheden, voorziene afname van werkzaamheden, opvangen van piekbelasting, tijdelijke behoefte aan niet beschikbare expertise en overschakeling van uitbesteding naar inhuur.

Met name nieuwe beleidstaken en de omschakeling van uitbesteding naar inhuur hebben in de afgelopen jaren geleid tot een groei van de inzet van externen in Rotterdam.

¹⁰⁵ Voor de berekening van het percentage voor Rotterdam is uitgegaan van de totale arbeidskosten voor personeel. Hierbij is ook de inhuur op programmakosten meegenomen.

¹⁰⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Jaarrapportage bedrijfsvoering rijk 2018', 1 mei 2019.

4-4-1 **inleiding**

In de voorgaande paragrafen zijn de kenmerken en de trendmatige ontwikkeling van de inhuur beschreven. Deze paragraaf gaat in op de achtergrond van de inhuur. Het is gebaseerd op interviews met controllers en inhurende managers van elk cluster.

4-4-2 **behoefte aan inhuur bij de clusters**

In hoofdstuk 2 is een aantal aanleidingen voor inhuur beschreven die kunnen voorkomen bij gemeenten. Deze aanleidingen zijn nog tamelijk algemeen van karakter. Op basis van de gehouden interviews onderscheidt de rekenkamer zeven hoofdtypen inhuurbehoeften die specifiek in Rotterdam zijn aangetroffen.

De mate waarin deze zeven inhuurbehoeften optreden, verschilt per cluster en hangt sterk samen met de aard van de werkzaamheden. Uit de gemeentelijke administratie is niet precies af te leiden voor welke reden externe inhuur plaatsvindt. Daarnaast spelen er vaak meerdere redenen tegelijkertijd bij de behoefte aan inhuur. De rekenkamer heeft op basis van de interviews en de informatie over inhuurcontracten in de gemeentelijke administratie een inschatting gemaakt van de omvang in fte van de inhuur per type inhuurbehoefte. Hieronder staan de typen inhuur toegelicht.

- 1 *Overschakeling van uitbesteding naar inhuur (20-25%).* Voor verschillende werkzaamheden heeft de gemeente de keuze gemaakt deze niet langer uit te besteden, maar zelf te gaan doen. De uitvoering verloopt dan wel deels door externen. Een voorbeeld hiervan is het minder uitbesteden van re-integratietrajecten bij gespecialiseerde aanbieders. De gemeente is vanuit inhoudelijke overwegingen meer zelf gaan doen en huurt hier externen voor in.
- 2 *Opvang van piekbelasting (15-20%).* Enkele clusters voeren werkzaamheden uit die op een aantal momenten voor extra werkzaamheden zorgen. Invulling van deze tijdelijke extra werkzaamheden vindt vaak plaats met externe inhuur. Voorbeelden zijn de uitgifte van reisdocumenten in de periode voorafgaand aan de vakantieperiode, werkzaamheden ter ondersteuning van het organiseren van verkiezingen of het afhandelen van vragen van uitkeringsontvangers in de dagen rond de uitbetaling van een uitkering.
- 3 *Inhuur van specialisten voor projecten (15-20%).* Voor een deel van de werkzaamheden geldt dat deze specifieke expertise vergen en bovendien een tijdelijk karakter hebben. Voor deze werkzaamheden worden externen ingezet. Met name de clusters SO en BCO maken relatief veel gebruik van dergelijke inhuur.
- 4 *Afhankelijkheid van schommelingen in externe omstandigheden (10-15%).* Een deel van de werkzaamheden van de gemeente is afhankelijk van marktomstandigheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal uitkeringen. Een daling van het aantal uitkeringen betekent ook dat minder formatie nodig is. Om hier rekening mee te houden wordt een deel van de formatie flexibel ingezet.
- 5 *Onzekere uitvoering van projecten in opdracht van andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie (10-15%).* Een deel van de organisatie voert projecten uit (met name op het gebied van ICT en infrastructuur) in opdracht van andere

onderdelen van de organisatie. Vooral incidentele en ad-hoc projecten blijken moeilijk te plannen waardoor hiervoor geen middelen in de clusterbegroting zijn opgenomen. De begroting van deze clusters richt zich op de zekere werkzaamheden en alleen daarvoor kan vaste formatie worden ingezet. Voor aanvullende werkzaamheden dient extern te worden ingehuurd. Deze situatie komt vooral voor bij onderdelen van het cluster BCO en het cluster Stadsontwikkeling. Een toename van dergelijke projecten leidt bovendien tot een stijging van de benodigde inhuur.

- 6 *Nieuwe beleidstaken of nieuw beleid dat voortvloeit uit coalitieafspraken (10-15%).* Nieuwe activiteiten brengen meer onzekerheden met zich mee en zijn ook regelmatig met tijdelijke middelen gedekt. Om onzekerheden op te vangen wordt inhuur ingezet. Met name in het sociaal domein heeft dit tot een toename van inhuur geleid. Een voorbeeld is het cluster MO waar bij Bureau Frontlijn en de afdeling Taskforce Tegenprestatie veel met externen wordt gewerkt.
- 7 *Een voorziene afname van de werkzaamheden op langere termijn (0-5%).* Er zijn werkzaamheden die op langere termijn afnemen. Dit speelt bijvoorbeeld bij de uitgifte van reisdocumenten. Niet alleen is de geldigheidsduur van reisdocumenten verlengd naar tien jaar. Ook zorgen digitalisering en andere ontwikkelingen voor een afname van de benodigde inzet van medewerkers aan de balie. Om in te spelen op een toekomstige afname van personeel wordt een deel van de formatie flexibel ingezet.

Van de bovengenoemde inhuurbehoeften hebben met name *de nieuwe beleidstaken en het overschakelen van uitbesteding naar inhuur* in de afgelopen jaren geleid tot groei in de inzet van flexibel personeel. De verwachting van meerdere geïnterviewden is dat de gemeente voor de eerste categorie (nieuwe beleidstaken) een omslagpunt heeft bereikt. Bij enkele organisatieonderdelen met veel extern personeel wordt een gedeelte daarvan in vaste dienst genomen (bijvoorbeeld bij de afdeling Taskforce Tegenprestatie). Er is dan minder inhuur van externen nodig.

In het onderstaande kader zijn enkele voorbeelden opgenomen van het aannemen van ingehuurd personeel.

voorbeelden van aanname van ingehuurd personeel

- Bij de afdeling Taskforce Tegenprestatie is op het moment dat er meerjarige structurele financiering beschikbaar kwam 40 fte aan inhuur omgezet in ambtelijke formatie. De ingehuurd medewerkers konden toen hun belangstelling kenbaar maken voor een vaste aanstelling.
- Nadat met het nieuwe coalitieakkoord het budget voor Toezicht en Handhaving structureel hoger is geworden, is een deel van de ingehuurd handhavers een vaste aanstelling aangeboden.

Tegenover deze ontwikkeling staat een forse groei in de afgelopen jaren in de categorie *overschakelen van uitbesteding naar inhuur*. Deze categorie is duidelijk toegenomen. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan. De rekenkamer heeft geen signalen dat hier een afname zal optreden.

5 ramen, monitoren en verantwoorden

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt het begroten, monitoren en verantwoorden van de kosten voor externe inhuur aan de orde. De rekenkamer beantwoordt hiermee de volgende onderzoeksvragen:

- *In hoeverre stuurt de gemeente adequaat op de begroting en de realisatie van externe inhuur?*
- *Op welke wijze legt het college verantwoording af over de realisatie en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de gemeenteraad?*

Hiervoor past de rekenkamer onderstaande normen toe.

tabel 5-1: normen

norm	paragraaf
• De gemeente baseert zich bij het opstellen van de begroting op reële aannames over de ontwikkeling van de externe inhuur.	5-2
• De gemeente monitort de ontwikkelingen en geeft gevolg aan de bevindingen die hieruit naar voren komen.	5-3
• Het college informeert de raad tijdig en volledig over de ontwikkeling van de externe inhuur conform de afspraken in de Regels Inhuur Externen.	5-4
• De informatie die het college aan de raad verstrekt is in lijn met de feitelijke aard en omvang van de externe inhuur.	5-4

Dit hoofdstuk vangt aan met het ramingsproces. In interviews met betrokkenen vanuit HR, control en management is de rekenkamer nagegaan hoe de raming van externe inhuur tot stand komt (paragraaf 5-2). Hierbij wordt ook ingegaan op de stappen die de organisatie neemt om deze raming te verbeteren. Vervolgens komt de monitoring van de kosten aan de orde (paragraaf 5-3). Ten slotte heeft de rekenkamer getoetst of informatie over de ontwikkeling beschikbaar is voor de raad en of dit tijdig, volledig en accuraat is (paragraaf 5-4).

Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op interviews met controllers en afdelingsmanagers. Omwille van de leesbaarheid zijn alleen bronvermeldingen die niet zijn gebaseerd op interviews apart vermeld.

5-2 raming kosten externe inhuur

De gemeente baseert zich bij het opstellen van de initiële begroting niet op reële aannames over de ontwikkeling van de externe inhuur. De raming van de kosten voor externe inhuur in de begroting is sinds 2014 lager dan de werkelijk benodigde externe inhuur. Vanaf 2014 is bij de gemeente een stijging van de inhuur te

constateren. Deze stijging werkt slechts beperkt door in de raming. Dit heeft diverse oorzaken. Een belangrijke verklaring is de wijze waarop wordt gestuurd op kosten. Managers zijn verantwoordelijk voor de kostenbeheersing van het totale apparaatsbudget bestaande uit personeelskosten, inhuur en opleiding. De specifieke verdeling tussen deze kosten is geen aandachtspunt. Er is daarom geen prikkel om inhuur zo goed mogelijk te ramen. Ook maken begrotingsregels en de specifieke aard van afdelingen de raming complex.

Recent is gestart met het beter ramen en verantwoorden van de kosten voor externe inhuur. Vooralsnog is dit vooral gericht op het administratief juist verwerken van inhuur in de financiële organisatie en in de verantwoording.

5-2-1 inleiding

In deze paragraaf komt de wijze van ramen van de externe inhuur aan de orde. Ook wordt ingegaan op aspecten die van invloed zijn op deze raming. Ten slotte wordt ingegaan op acties die de gemeente heeft ondernomen om de raming te verbeteren.

5-2-2 betrokkenen en proces

Het ramen van de kosten van externe inhuur om alle reguliere en projectmatige werkzaamheden uit te kunnen voeren maakt onderdeel uit van het reguliere begrotingsproces. Dit is een verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager die hierbij wordt geadviseerd door de controller. Afdelingsmanagers maken een begroting op basis van het werk dat ze inschatten voor het betreffende begrotingsjaar. De afdelingsmanager raamt hiervoor het totaal aan benodigde apparaatsbudget bestaande uit personeelskosten, inhuur en opleidingsbudget. Daarbinnen wordt een inschatting gemaakt van de verdeling over met name personeel en inhuur. Voor personeelskosten wordt het loonkostenmodel¹⁰⁷ gebruikt voor de berekening van het benodigde budget. Er is geen vaste werkwijze voor het ramen van externe inhuur. De leidinggevendenden maken zelf een verdeling van de benodigde formatie tussen vaste formatie en inhuur. Daarbij wordt geen gebruik gemaakt van modellen of historische gegevens.

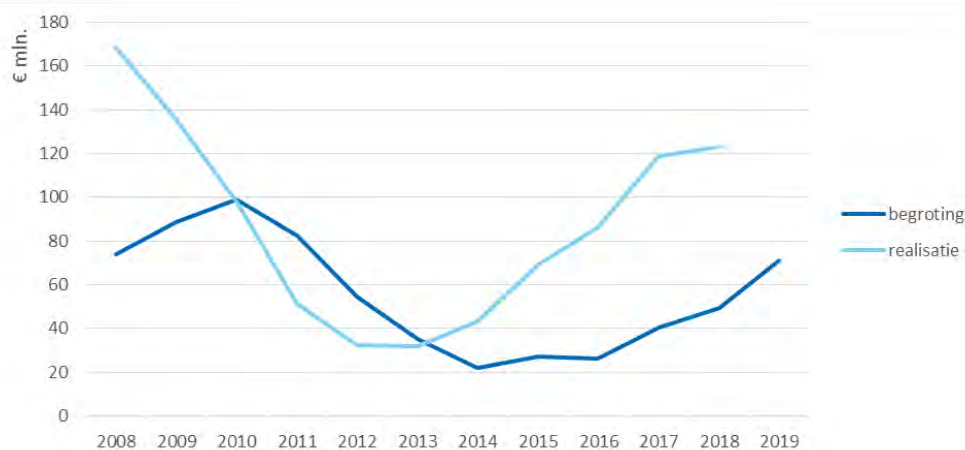
In de begroting is bij de financiële informatie van ieder programma aangegeven hoeveel is geraamd voor externe inhuur. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt het totaaloverzicht gepresenteerd, uitgesplitst per programma.

5-2-3 verschil raming en realisatie

In hoofdstuk 4 is aan de orde gekomen hoe de omvang en samenstelling van de externe inhuur zich heeft ontwikkeld en wat de achtergrond hiervan is. Hieruit is naar voren gekomen dat er sinds 2014 een stijging optreedt in de inhuur door de gemeente. Die stijgende lijn is zichtbaar in de realisatie van de kosten. De raming is echter minder gestegen. In onderstaande figuur is de begroting en de realisatie weergegeven van de kosten voor externe inhuur van 2008 tot 2019. Jaarlijks is een fors verschil te zien tussen de oorspronkelijk begroting en de realisatie.

¹⁰⁷ Het loonkostenmodel is een systematiek voor het concernbreed begroten van de loonkosten. Dit betekent dat het aantal fte's tegen een normbedrag wordt begroot op Functieschaal maximale trede - 1. Deze systematiek is ingevoerd bij de begroting 2013. Jaarlijks wordt dit normbedrag geïndexeerd (bron: digitale begroting 2019 gemeente Rotterdam).

figuur 5-1: begroting en realisatie inhuur 2008-2019



bron: begrotingen en jaarrekeningen gemeente Rotterdam 2008-2019

In tabel 5-2 is voor 2017 voor alle clusters het verschil tussen raming en realisatie weergegeven.¹⁰⁸ In ieder cluster ligt de realisatie boven de oorspronkelijke begroting. Wel zijn er verschillen tussen de clusters in de mate waarin de realisatie de begroting overschrijdt. Cluster Werk en Inkomen laat in zowel relatieve als absolute zin het grootste verschil zien tussen raming en realisatie van de externe inhuur. Voor WenI geldt dat in de initiële begroting de totale formatie (vast en flexibel) is begroot als loonkosten. In de eerste Bestuursrapportage wordt de verdeling naar loonkosten en inhuur gepresenteerd (zie paragraaf 5-3-3).

tabel 5-2: realisatie ten opzichte van begroting per cluster 2017 (x € mln.)

cluster	begroting	realisatie	afwijking*
Bestuurs- en concern Ondersteuning	13.492	21.142	+57 %
Stadsbeheer	9.066	16.230	+79 %
Maatschappelijke ontwikkeling	6.624	17.544	+165 %
Stadsontwikkeling	7.262	20.874	+187 %
Dienstverlening	1.408	4.352	+209 %
Werk en Inkomen	2.224	18.304	+723 %

* berekend als (realisatie-begroting)/begroting

bron: jaarrekening gemeente Rotterdam 2017

5-2-4 aspecten van invloed op de raming

Een belangrijke factor bij de totstandkoming van de raming van externe inhuur is de wijze waarop managers verantwoording afleggen. Afdelingsmanagers zijn verantwoordelijk voor het behalen van de afgesproken resultaten binnen het budget. Zij zijn daarbij verantwoordelijk voor de kostenbeheersing van het totale apparaatsbudget. De specifieke verdeling tussen de kosten daarbinnen is geen

¹⁰⁸ De rekenkamer heeft ervoor gekozen 2017 uit te splitsen omdat de overschrijding op externe inhuur in 2017 aanleiding was voor het onderzoek.

aandachtspunt, zolang er binnen het totale budget wordt gebleven. Er is daarom geen prikkel om inhuur zo goed mogelijk te ramen. In een interview werd dit als volgt toegelicht. "Een afdelingsmanager ontvangt een budget voor de opdracht die moet worden uitgevoerd. Een manager heeft hiervoor een portemonnee met verschillende soorten euromunten. Voor de manager maakt het niet uit of een munt in die portemonnee het stempeltje personeel, inhuur of opleiden heeft. Sturing vindt plaats op het totaal."

Naast de wijze van verantwoording zijn er andere factoren van invloed op de totstandkoming van de raming van externe inhuur.

- *ervaren neerwaartse druk op de raming.* Verschillende afdelingsmanagers ervaren nog steeds een druk op een lage begroting van de kosten voor de inzet van externen. De inhuur wordt vanuit het perspectief dat kosten voor inhuur beperkt dienen te blijven, bewust laag begroot.
- *inhuur geraamd als vaste formatie.* Bij verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie is het gebruikelijk dat de inzet van personeel volledig is begroot als vaste formatie. Hoewel vooraf bekend is dat een aanzienlijk deel met inhuur wordt ingevuld, is dit niet uitgesplitst. Veel van deze inhuur is dus voorzien, maar wordt niet specifiek geraamd. Gedurende het begrotingsjaar wordt in de bestuursrapportages een nadere splitsing gemaakt in loonkosten voor de vaste formatie en kosten voor externe inhuur. Er vindt dan een verschuiving plaats tussen loonkosten en kosten voor inhuur. Dit speelt met name bij de afdelingen Inkomen en Publiekszaken.
- *inhuur niet tijdig bekend door te ad hoc planning van projecten.* Verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie zijn opdrachtnemer van andere clusters. Zij voeren projecten uit op basis van interne opdrachten. De kosten daarvan worden aan de interne opdrachtgever doorberekend. Voor het begroten van de kosten is tijdig zicht op de omvang van de projectenportefeuille nodig. Met name het onderdeel van BCO dat interne ICT-projecten uitvoert (IIFO), heeft te maken met veel ad hoc verzoeken. Benodigde kosten voor externe inhuur kunnen dan niet realistisch worden geraamd.
- *alleen begroten indien dekking.* Een belangrijk uitgangspunt is dat kosten alleen kunnen worden begroot indien daar dekking tegenover staat. Als dekking voor benodigde inhuur nog niet beschikbaar is bij het opstellen van de begroting dan kunnen deze kosten pas in een bestuursrapportage worden opgenomen. Dit speelt met name bij organisatieonderdelen waar sprake is van projectgestuurd werken.

Onderstaand kader geeft een nadere illustratie van bovengenoemde aspecten die van invloed zijn op de raming van externe inhuur.

ramen bij organisatieonderdelen die interne projecten uitvoeren

Het Ingenieursbureau van het cluster Stadsontwikkeling bereidt civieltechnische en milieukundige projecten voor en begeleidt de uitvoering daarvan. Het betreft vaak omvangrijke bouwprojecten waar een lange planperiode aan voorafgaat of juist terugkerende onderhoudswerkzaamheden. Deze projecten worden in opdracht van andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie uitgevoerd. De dekking van de kosten is afkomstig uit de begroting van de interne opdrachtgevers. Omdat de formatie van het Ingenieursbureau beperkt is, wordt voor de uitvoering van de projecten deels extern ingehuurd. Om deze externe inhuur realistisch te kunnen ramen in de begroting is tijdig zicht nodig op de te verwachten omvang van de projectenportefeuille. Jaarlijks wordt de verwachte hoeveelheid werk geïnventariseerd. Deze inventarisatie levert een veel lager totaal op dan de realisatie van de voorgaande jaren. Deze lage raming betekent dat er net voldoende dekking is voor de vaste formatie. De begrotingsregels laten echter niet toe dat meer inhuur wordt begroot, omdat alleen een hard toegezegd werkpakket kan worden opgevoerd als dekking. Tegelijkertijd is bekend is dat dit onrealistisch is op grond van de historie.

IIFO is onderdeel van BCO en voert met name projecten uit op het gebied van ICT-ontwikkeling in opdracht van en ondersteunend aan de andere clusters. De projectkosten moeten betaald worden door de interne opdrachtgever. Het voorspellen van de kosten en daarmee ook de bezetting is in hoge mate afhankelijk van de interne vraag. IIFO heeft echter weinig zicht en sturing op de projectbehoefte in wording bij de opdrachtgevende clusters. Omdat naar schatting 80% van de projecten ad hoc wordt aangevraagd, is veel externe inhuur nodig bij IIFO om de projecten uit te voeren die niet van te voren planbaar zijn. Dit betekent dat de raming van externen relatief laag is. Tegelijkertijd is duidelijk dat dit in de praktijk hoger zal uitvallen.

5-2-5 project verbeteren raming arbeidskosten

De gemeente is een project gestart om de raming te verbeteren. Tijdens en naar aanleiding van het debat in de commissie over de jaarrekening 2017 zijn veel vragen gesteld over de stelselmatige overschrijding van de initieel begrote kosten voor externe inhuur. Sturen op de kosten van inhuur is ook onderdeel van het Coalitieakkoord: "We willen beter sturen op de ontwikkeling van de arbeidskosten. Dit doen we door de capaciteitsbehoefte goed in kaart te brengen en hierbij ook te kijken naar de verhouding vast-flexibel."¹⁰⁹ De raad is toegezegd dat een analyse wordt geleverd met betrekking tot de externe inhuur. Hierbij moest in worden gegaan op de "toenemende percentuele scheefgroei".¹¹⁰ Voor deze analyse is een projectgroep ingesteld. Deze projectgroep trekt de opdracht breder en wil toekomstgericht de raming van alle arbeidskosten verbeteren. Het project *Ontwikkeling arbeidskosten* is gestart medio 2018 en toegelicht aan de commissie Majeure Projecten, Organisatie en Financiën tijdens een technische sessie op 11 oktober 2018.¹¹¹ In onderstaand kader wordt nader ingegaan op dit project.

¹⁰⁹ Gemeente Rotterdam, 'Coalitieakkoord 2018-2022 nieuwe energie voor Rotterdam', 26 juni 2018.

¹¹⁰ Toezegging 18bb4316 naar aanleiding van begrotingsbehandeling 2017 in commissie Bestuur, 31-05-2018

¹¹¹ Gemeente Rotterdam, Presentatie in de commissie MPOF, 'Ontwikkeling arbeidskosten' 11 oktober 2018.

toelichting project ontwikkeling arbeidskosten¹¹²

De eerste stap is het realistischer begroten van het geheel aan arbeidskosten in de begroting 2019. Aan alle clusters is gevraagd uit te gaan van reële uitgaven in de afgelopen jaren en bijstellingen daarop te onderbouwen. Als uitgangspunt is gekozen voor de meest actuele prognose voor 2018 plus de extra benodigde capaciteit die voortkomt uit de plannen in het coalitieakkoord.

De tweede stap is in beeld brengen hoe de raming ook duurzaam realistischer kan worden gemaakt. Hiervoor moet in gesprekken met managers de vraag beantwoord worden wat het ingewikkeld maakt om de benodigde personele inzet en daarbinnen de externe inhuur beter te begroten en hoe dit beter kan. De complicaties en mechanismen die invloed hebben op de raming moeten zo duidelijk worden. Het streven is in de toekomst niet alleen op korte termijn beter te begroten wat de inhuur wordt, maar vooral beter in beeld te hebben wat er nodig is aan personele inzet op de langere termijn. Dit betekent dat vanuit het coalitieakkoord en bestaande programma's gekeken wordt naar welk resultaat daarvoor geleverd moet worden, welk budget daarbij hoort en wat de personele inzet daarbij is. Binnen de personele inzet moet dan een vertaling worden gemaakt naar zowel de ontwikkeling van de loonkosten van vast personeel als van externe inhuur.

Het uiteindelijke doel van de verbetering van het voorspellen van de omvang van externe inhuur ligt op een meer strategisch vlak. De gemeente wil zich als werkgever mee ontwikkelen met de veranderende maatschappij en arbeidsmarkt, om een goede werkgever te blijven en om boventalligheid te voorkomen. Inhuur kan hierbij strategisch ingezet worden.

Onlangs zijn de eerste resultaten van het project gepresenteerd aan de raad.¹¹³ Gebleken is dat inhuurlasten op dit moment niet alleen onder apparaatslasten gepresenteerd worden, maar ook onder programmalasten en onder inkoop. Dit komt nader aan de orde in paragraaf 5-4-3. De projectresultaten zijn vooralsnog beperkt tot administratieve correcties: het op de correcte post boeken en verantwoorden van externe inhuur. Met de brief van 19 februari 2019 wordt alvast een voorschot genomen op de te verwachten bijstellingen in de aankomende bestuursrapportage 2019 en de jaarrekening 2018. Een ander resultaat is dat vanaf 2019 de inhuur bij Inkomen niet meer als loonkosten maar direct onder de juiste noemer wordt begroot.

5-3 monitoring van ontwikkeling externe inhuur

De ontwikkeling van de externe inhuur maakt onderdeel uit van de reguliere monitoring van de uitputting van de afdelingsbudgetten. In de bestuursrapportages wordt de raming van de externe inhuur bijgesteld naar aanleiding van de bevindingen uit de monitoring. Deze raming is al een aantal jaar steevast te laag. De hoge realisatie vindt onvoldoende weerslag in de raming.

In de 'Regels Inhuur Externen' uit 2010 is aangegeven dat overschrijding van inhuur in het ene cluster kan worden opgevangen door onderschrijding op inhuur in een ander cluster. In de praktijk werkt dit echter niet op deze wijze. Een overschrijding op de begrote inhuurkosten moet binnen de clusterbegroting worden opgevangen.

¹¹² Gebaseerd op toelichting project aan de rekenkamer.

¹¹³ College van Burgemeester en Wethouders, brief aan de gemeenteraad, 'Voortgang dossier Arbeidskosten en specifiek ontwikkelingen in de presentatie van inhuur', 19 februari 2019.

Naast de financiële monitoring worden ook de inhuurcontracten gemonitord. Dit gebeurt op afdelings- en clusterniveau aan de hand van verschillende concerntools. Er is veel procesinformatie over kenmerken van inhuurcontracten aanwezig. Het ontbreekt echter aan informatie waarmee gestructureerd een vergelijking tussen de kosten voor inhuur en loonkosten voor vergelijkbare functies kan worden gemaakt. Voor deze meer beleidsmatige sturing op inhuur dient de registratie aan te sluiten op het functiehuis van de gemeente.

5-3-1 inleiding

In deze paragraaf komt de monitoring van de externe inhuur aan de orde. Er wordt ingegaan op het proces en de wijze waarop de uitkomst van de monitoring doorwerkt in rapportages over inhuur.

5-3-2 betrokkenen en proces

monitoring inhuurkosten

Gedurende het begrotingsjaar vindt monitoring plaats van de ontwikkeling van de kosten voor externe inhuur. Deze monitoring is onderdeel van de reguliere monitoring van de uitputting van het budget. Afdelingsmanagers voeren maandelijks sturingsgesprekken met Financial reporting en control. In deze gesprekken is ook aandacht voor de ontwikkeling van de arbeidskosten, waaronder externe inhuur. Indien het inhuurbudget overschreden dreigt te worden, wordt bij enkele afdelingen gewerkt met een escalatiemodel. De uitkomst van de monitoring kan leiden tot bijstellingen. Dit wordt verwerkt in de 4, 8 en 10-maandsrapportage.

In de 'Regels Inhuur Externen' uit 2010 is aangegeven dat diensten (nu clusters) in zwaarwegende en onvoorziene omstandigheden van de begrote kosten voor externe inhuur mogen afwijken. Overschrijdingen van inhuur in het ene cluster kunnen worden opgevangen door onderschrijdingen op inhuur in een ander cluster. Op concernniveau zou daarmee overschrijding worden voorkomen. Dit beschreven proces werkt in de praktijk echter niet op deze wijze. De clusterbegroting is kaderstellend. Dit betekent dat een overschrijding op de begrote arbeidskosten elders binnen de clusterbegroting moet worden opgevangen.

monitoring inhuurcontracten

Op afdelings- en clusterniveau vindt ook monitoring van de inhuurcontracten plaats. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van concerntools als Oracle, Cognos en het op Cognos gebaseerde Concerndashboard. Uit Oracle en Cognos zijn overzichten te genereren over aspecten als het aantal ingehuurd, kosten, looptijd van contracten en tarieven. Ook is er basale informatie over de soort functie beschikbaar. Het Concerndashboard geeft een overzicht van het aantal ingehuurd. Dit overzicht is echter 'vervuild', omdat hier ook medewerkers in worden meegeteld van externe organisaties die niet zijn ingehuurd. Zij maken wel gebruik van een toegangspas of inloggegevens en worden daarom meegerekend. Een deel van de afdelingsmanagers gebruikt daarnaast nog eigen tools om meer gedetailleerd inzicht te krijgen.

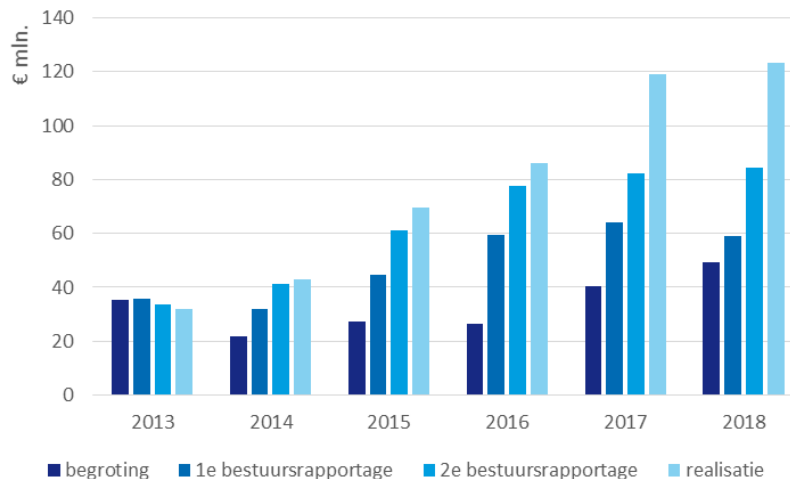
Aandachtspunt in de monitoring is dat functies of functiecategorieën niet gestructureerd worden vastgelegd. Er kan onvoldoende informatie op concernniveau worden gegenereerd over voor welke soort functies tegen welk

tarief wordt ingehuurd. Hierdoor kan geen vergelijking worden gemaakt tussen het inhuurtarief en de loonkosten voor vergelijkbare functies. Om dit inzicht te ontwikkelen dienen functiecategorieën opgenomen te worden in de registratie die aansluiten op het functiehuis van de gemeente Rotterdam.

5-3-3 aanpassingen naar aanleiding van monitoring

Naar aanleiding van de monitoring van externe inhuur kan de raming worden bijgesteld in de bestuursrapportage. In onderstaande grafiek zijn de begroting, de bijstellingen op de begroting en de realisatie van de externe inhuur voor de jaren 2012 tot 2018 weergegeven. In de grafiek is te zien dat vanaf 2014 de inhuur stapsgewijs in het jaar wordt bijgesteld. Al een aantal jaar is de realisatie veel hoger dan de raming van de externe inhuur. Voor het volgende jaar wordt de inhuur echter weer op een laag niveau geraamd. Alhoewel een stijging zichtbaar is in de raming in de begroting, is de mate waarin gedurende het jaar wordt bijgesteld in 2014-2018 zeer vergelijkbaar. Ten dele is dit verklaarbaar door de beschreven aspecten in paragraaf 5-2-4 als de sturing op programmakosten en de noodzakelijke dekking van de kosten. Niettemin valt op dat pas in 2018 voor het eerst actie is ondernomen om de raming voor 2019 realistischer te maken (zie paragraaf 5-2-5). Hiermee wordt weinig blijk gegeven van een lerend vermogen voor wat betreft het realistisch ramen van de externe inhuur.

figuur 5-2: begroting, bijstelling en realisatie inhuur 2012 – 2018



bron: begrotingen, bestuursrapportages en jaarrekeningen gemeente Rotterdam 2012-2018

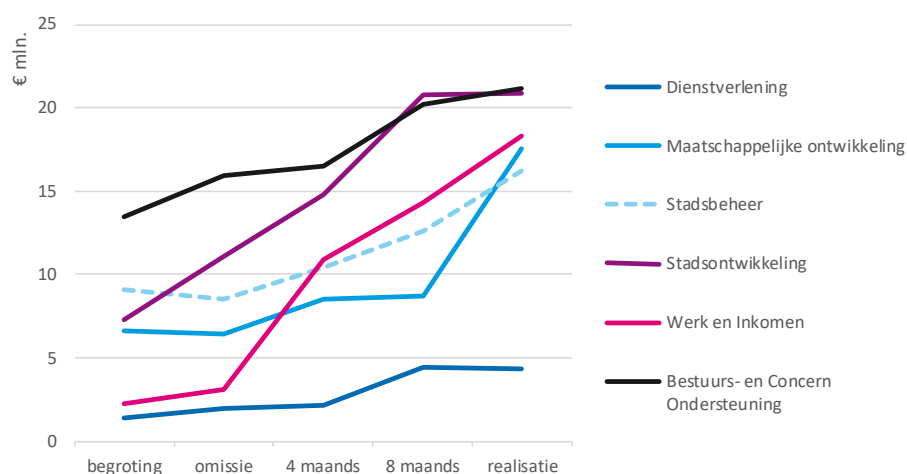
Bij alle clusters is bijstelling aan de orde. In onderstaande figuur zijn de gegevens voor 2017 nader uitgesplitst naar de clusters.¹¹⁴ Opvallend is dat bij SO, BCO en Dienstverlening er nauwelijks meer verschil optreedt tussen de 8-maandsrapportage en de realisatie. Bij MO is echter nog een grote toename te zien tussen de raming bij 8 maanden en de uiteindelijke realisatie. In onderstaand kader is de raming bij cluster MO nader toegelicht.

¹¹⁴ De rekenkamer heeft ervoor gekozen 2017 uit te splitsen, omdat de overschrijding op externe inhuur in 2017 aanleiding was voor het onderzoek.

ramen en monitoren bij MO

Vanuit cluster MO wordt aangegeven dat door de aard van het cluster en de huidige verantwoordingssystematiek het niet altijd eenvoudig is om de raming van externe inhuur gedurende het jaar op tijd te corrigeren in de begroting. "Er zijn veel (tijdelijke) programma's en bestuurders die veelal ook eigen wensen hebben. Bij nieuwe regelingen is de dekking en verdeling hiervan over de diverse posten vaak nog onduidelijk. Het kan wel twee jaar voordat de uitvoering helemaal ingericht is. Bovendien worden extra middelen in een lopend programma vaak pas bij de 4-maandsrapportage verstrekt. De 8-maandsrapportage volgt al snel op de 4-maandsrapportage, mede door de zomervakantie, waardoor correcties vaak pas in de 10-maandsrapportage verwerkt kunnen worden."

figuur 5-3: begroting, bijstelling en realisatie inhuur per cluster 2017



bron: begrotingen en jaarrekeningen gemeente Rotterdam 2017-2018

5-4 verantwoording realisatie van kosten externe inhuur

Het college informeert de raad bij iedere bestuursrapportage over de kosten van de externe inhuur en de bijstelling hierin. De realisatie is onderdeel van het jaarverslag. De inhoudelijke toelichting is echter summier. De informatie over de kosten van externe inhuur voldoet daarmee ten dele aan de eigen norm van de gemeente. Het is voor de raad niet voldoende mogelijk goed inzicht te krijgen in de redenen voor overschrijding van de kosten voor externe inhuur.

De informatie over de kosten voor externe inhuur, zoals weergegeven in de verantwoording, is niet in lijn met de feitelijke omvang ervan. Een deel van de kosten voor externe inhuur is geboekt op een post die valt onder het programmabudget. Hierdoor komt dit deel van de kosten van externen niet naar voren bij de uitputting van het apparaatsbudget en zijn ze ook geen onderdeel van het overzicht externe inhuur in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening. De raad is op dit punt tot voor kort onvolledig en onjuist geïnformeerd. Vanaf 2013 gaat het om een bedrag van in totaal € 80 mln. Daarnaast is een deel van de externe

inhuur als inkoop geboekt. In 2018 ging het hierbij om naar schatting € 10,4 mln. De kosten uit eerdere jaren zijn niet bekend.

5-4-1 inleiding

In deze paragraaf komt de volledigheid en juistheid van de verantwoording over de realisatie van de externe inhuur aan de orde. De rekenkamer heeft de informatie in het jaarverslag getoetst aan de eigen normen van de gemeente. Ook is nagegaan of de informatie in de verantwoording overeenkomt met de informatie in de administratie van de gemeente.

5-4-2 tijdigheid en volledigheid verantwoording kosten externe inhuur

Het college dient zich op een aantal momenten te verantwoorden over de kosten voor externe inhuur. De rekenkamer heeft getoetst of dit gebeurt en of het jaarverslag voldoende informatie biedt over de realisatie van externe inhuur. Er is getoetst aan de volgende normen zoals deze zijn vastgelegd in de 'Regels Inhuur Externen':

- aanwezigheid van verantwoording over externe inhuur;
 - stand van zaken in iedere bestuursrapportage;
 - verantwoording in de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening;
- eisen aan de inhoud van de verantwoording in de jaarrekening;
 - kosten inhuur externen als percentage van totale loonsom en kosten inhuur externen. Dit is een vereiste volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
 - realisatie ten opzichte van het concernplafond;
 - gevoerd beleid;
 - geboekte resultaten binnen de reguliere bedrijfsvoering.

aanwezigheid van verantwoording over externe inhuur

De gemeente rapporteert de realisatie van de externe inhuur en de bijstelling in iedere bestuursrapportage. Ook is in alle jaarrekeningen een verantwoording over de externe inhuur in de bedrijfsvoeringsparagraaf opgenomen. Hiermee voldoet de gemeente aan de eigen norm.

eisen aan de inhoud van de verantwoording in de jaarrekening

De normen voor de inhoudelijke toelichting zijn deels weinig specifiek. De rekenkamer heeft de normen over gevoerd beleid en geboekte resultaten nader gespecificeerd naar: informatie over soort inhuur, achtergrond van de inhuur, een toelichting op eventuele overschrijdingen en de dekking van deze overschrijdingen.

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre wordt voldaan aan de normen.

Uit de analyse blijkt dat de jaarverslagen deels voldoende en deels onvoldoende inhoudelijke toelichting geven op de realisatie van de kosten van externe inhuur. Informatie over het percentage inhuur is in alle jaren weergegeven. Ditzelfde geldt voor de realisatie van de kosten ten opzichte van de begroting. Dit is het geval op totaalniveau en uitgesplitst naar cluster. De vindplaats van de meer specifieke informatie varieert.

tabel 5-3: informatie in jaarverslag 2012 -2018

aspect	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<u>aanwezigheid verantwoording</u>							
bestuursrapportage	+	+	+	+	+	+	+
jaarrekening	+	+	+	+	+	+	+
<u>inhoudelijke toelichting</u>							
percentage inhuur	+	+	+	+	+	+	+
realisatie	+	+	+	+	+	+	+
• uitsplitsing naar cluster	+/-*	+/-*	+/-*	+/-*	+	+	+
soort inhuur	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-	-
achtergrond inhuur	+/-	-	-	+/-	-	-	+
toelichting overschrijding	nvt	-	-	+/-	-	-	+/-*
dekking overschrijding	-	-	-	+/-	+/-	-	+

bron: jaarrekeningen gemeente Rotterdam 2012-2018

* in bijlage

De meer kwalitatieve toelichting op de geboekte resultaten en het gevoerde beleid is tot 2018 beperkt.

- Tot en met jaarverslag 2016 is de realisatie van de inhuur uitgesplitst naar soort inhuur. Het overgrote deel betreft 'uitzendkrachten'. In hoofdstuk 4 is aan de orde gekomen dat onder deze categorie veel verschillende functies vallen. Deze categorie indeling is hiermee niet veelzeggend. In 2017 is geen nadere uitsplitsing gemaakt.
- Op de achtergrond van de noodzaak voor inhuur wordt slechts in enkele jaren en ook zeer beperkt in gegaan. In 2012 en 2015 is in de programmaverantwoording bij een aantal programma's de reden voor inhuur toegelicht.
- In 2015 en 2016 wordt in het algemeen toegelicht dat overschrijding van de inhuur is gedekt door onderbesteding op onder andere de personele uitgaven en uitbesteding.
- De oorzaak van de overschrijding van de kosten voor inhuur wordt slechts eenmaal en zeer summier toegelicht.

In het jaarverslag 2018 is een bijlage opgenomen waarin per programma een toelichting wordt gegeven op de inhuur en de afwijkingen met betrekking tot de realisatie. De informatiewaarde hiervan verschilt per programma.

5-4-3 juistheid verantwoording kosten externe inhuur

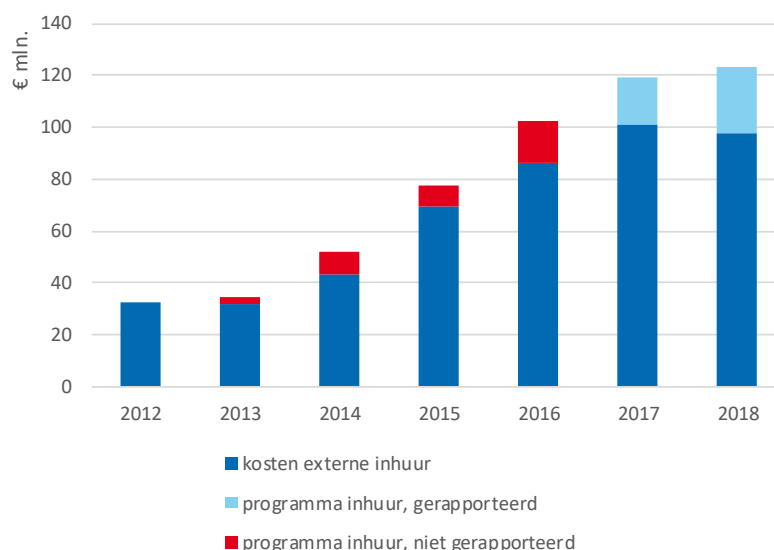
In hoofdstuk 4-3-2 zijn de werkelijke kosten voor inhuur gepresenteerd. Deze kosten wijken af van de gepresenteerde cijfers in de jaarrekeningen. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat een deel van de kosten voor externe inhuur wordt geboekt onder programmakosten in plaats van onder apparaatskosten. Dit betreft de grootboekrekening 430010 *uitzendkrachten programmakosten*. Op deze categorie worden kosten geboekt voor specifieke projecten die vooral bij WenI en MO worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om projecten die de gemeente voorheen uitbesteedde en waarbij om inhoudelijke redenen is besloten deze zelf uit te voeren. Vanwege de specifieke expertise wordt dit (deels) met externen uitgevoerd.

De kosten voor deze externen worden niet op apparaatslasten, maar onder programmakosten geboekt. De reden voor deze werkwijze is dat dit meer flexibiliteit biedt om de uitvoering van het beleid aan te passen aan veranderingen in wetgeving of omstandigheden. Mocht bijvoorbeeld blijken dat er op de markt effectievere methoden beschikbaar komen dan kan besloten worden om de uitvoering weer uit te besteden. Dit kan makkelijker als het nog steeds programmakosten zijn. Daarnaast geldt voor WenI het verantwoordingsregiem van het rijk op het participatiebudget. Het participatiebudget valt onder het programmabudget. De daarmee verbonden kosten, waaronder inhuur, worden als programmakosten opgenomen in de gemeentebegroting.

Nadeel van de werkwijze is dat de kosten niet zijn opgenomen in het totaaloverzicht in de bedrijfsvoeringsparagraaf, omdat de betreffende grootboekrekening onder een andere categorie in de verantwoording terugkomt. Het gepresenteerde overzicht van externe inhuur is hierdoor niet volledig en daarmee niet in lijn met de feitelijke aard en omvang van de externe inhuur. Hierdoor is de raad op dit punt tot voor kort onvolledig en onjuist geïnformeerd.

In figuur 5-4 is de realisatie van de kosten in de jaren 2012-2018 voor inhuur weergegeven zoals gerapporteerd in de jaarrekening, met hieraan toegevoegd de kosten die zijn geboekt onder programmakosten.

figuur 5-4: realisatie inhuur 2012-2018 inclusief inhuur voor programmakosten



bron: jaarrekeningen gemeenten Rotterdam 2012-2018 en administratie gemeente (Oracle).

Te zien is dat de omvang van de extra kosten jaarlijks duidelijk toeneemt. In de onderstaande tabel (5-4) is per jaar een specificatie opgenomen. Met name vanaf 2016 neemt deze vorm van inhuur toe.

tabel 5-4: geboekte inhuur op programmakosten

jaar	bedrag in €
2013	2.923.935
2014	9.161.156
2015	8.479.511
2016	16.379.451
2017	18.001.102
2018	25.293.407
totaal	80.238.562

bron: administratie gemeente (Oracle).

In de brief aan de gemeenteraad over de eerste resultaten van het project Arbeidskosten¹¹⁵ wordt voor het eerst melding gedaan van deze kosten. Voor 2018 worden de extra kosten voor inhuur die zijn geboekt onder programmakosten weergegeven. Voor 2019 zal de raming in de bestuursrapportage worden aangepast. In de jaarrekening 2018 is de realisatie van inhuur voor 2017 en 2018 inclusief inhuur op programmakosten weergegeven. In de brief is aangegeven dat deze situatie al vanaf 2013 speelt. Niet aangegeven is welke bedragen er in eerdere jaren mee gemoeid zijn. Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat dit in totaal ruim € 80 mln. betreft.

externe inhuur als inkoop geboekt

De analyse van de kosten van externe inhuur is gebaseerd op de boekingen in de administratie op de daarvoor bestemde posten. Er is een enigszins grijs gebied tussen inkoop en inhuur. Bij het boeken van de kosten in de administratie is het mogelijk dat hierdoor inhuur wordt geboekt op inkoop. Naast deze vorm van onjuiste boekingen door onduidelijkheid over de precieze grens tussen inhuur en inkoop is ook sprake van boekingen van inhuur op projecten. Hierbij worden de kosten van de ingehuurde niet geboekt als inhuur, maar als projectkosten. Ook deze kosten zijn daarmee niet zichtbaar als externe inhuur.

In de brief over de voortgang van het dossier arbeidskosten is nader ingegaan op omvang van deze kosten voor externe inhuur. De omvang in 2018 wordt op € 10,4 mln. geschat.¹¹⁶ Het is niet duidelijk wat de omvang van deze kosten in eerdere jaren is geweest. De rekenkamer heeft dit niet kunnen nagaan in de administratie, omdat het hier gaat om kosten die op diverse plekken in de gemeentelijke administratie zijn geboekt. Aangegeven is dat de gemeente streeft naar een duurzame oplossing voor het inzichtelijk maken van deze kosten en deze in de paragraaf Bedrijfsvoering te gaan opnemen.

¹¹⁵ College van Burgemeester en Wethouders, brief aan de gemeenteraad, 'Voortgang dossier Arbeidskosten en specifiek ontwikkelingen in de presentatie van inhuur', 19 februari 2019.

¹¹⁶ College van Burgemeester en Wethouders, brief aan de gemeenteraad, 'Voortgang dossier Arbeidskosten en specifiek ontwikkelingen in de presentatie van inhuur', 19 februari 2019.

5-4-4 verantwoording externe inhuur en de WNT

In de Wet Normering Topinkomens (WNT) zijn eisen gesteld aan het inkomen (de bezoldiging) van topfunctionarissen en de verantwoording hierover via de jaarrekening. Het gaat hierbij om topfunctionarissen van organisaties in de publieke en semipublieke sector.¹¹⁷

Om vast te stellen wie aan de verplichtingen van de WNT moeten voldoen, maakt de wet onderscheid tussen topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen en wordt gekeken of sprake is van een dienstverband of externe inhuur. Voor de verschillende onderscheiden categorieën gelden ook andere eisen.

- Voor nader in de wet omschreven topfunctionarissen is een maximale bezoldiging van toepassing en is er een verplichting tot openbaarmaking in de jaarrekening. Bij gemeenten vallen de secretaris en de griffier onder de definitie van een topfunctionaris (artikel 1.1b lid 2 van de WNT).¹¹⁸
- Een topfunctionaris kan ook extern zijn ingehuurd. Deze 'topfunctionarissen zonder dienstbetrekking' vallen ook onder de WNT, ongeacht de wijze waarop de functie wordt vervuld (ZZP, detachering, uitzending en dergelijke). In dat geval zijn enkele specifieke eisen gesteld aan de bezoldiging in de eerste twaalf maanden. Ook geldt er een maximum uurtarief (in 2019 is dit € 187 per uur).¹¹⁹
- Voor externe inhuur van alle andere functies ('niet-topfunctionarissen zonder dienstbetrekking') gelden geen eisen vanuit de WNT. Deze groep valt buiten de reikwijdte van de wet. Dat betekent dat de normering en de openbaarmakingsplicht niet van toepassing zijn.¹²⁰

In Rotterdam is voor externe inhuur de WNT dus alleen van toepassing als het inhuur voor de functies van de gemeentesecretaris of de griffier betreft. Voor alle andere functies waarvoor wordt ingehuurd gelden geen verplichtingen vanuit de WNT over de maximale bezoldiging of verantwoording of via de jaarrekening.

Op het in dit onderzoek gehanteerde peilmoment was geen sprake van inhuur voor de functie van gemeentesecretaris of griffier. Daarnaast was er sowieso geen sprake van uurtarieven boven de grens van € 187 per uur.¹²¹

¹¹⁷ Verkregen van www.topinkomens.nl, 22 juli 2019: <https://www.topinkomens.nl/vraag-antwoord/vraag-en-antwoord/legt-de-wnt-verplichtingen-op-t-a-v-niet-topfunctionarissen-zonder-dienstbetrekking>.

¹¹⁸ Verkregen van [Wetten.nl](https://wetten.overheid.nl/BWBR0032249/2019-07-01), 22 juli 2019: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032249/2019-07-01>.

¹¹⁹ Verkregen van www.topinkomens.nl, 22 juli 2019.

¹²⁰ Verkregen van www.topinkomens.nl, 22 juli 2019.

¹²¹ Gemeente Rotterdam, 'Overzicht actuele inhuur', 11 maart 2019.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar externe inhuur is uitgevoerd in de periode september 2018 tot en met april 2019. Het rapport is gebaseerd op:

- documentstudie en literatuuronderzoek;
- interviews en e-mailcontact met betrokken ambtenaren van de gemeente;
- analyse van kwantitatieve informatie over inhuur in de administratie van de gemeente;
- dossieranalyse.

documentstudie en literatuuronderzoek

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer literatuur, beleidsstukken, collegebrieven, managementinformatie, verantwoordingsstukken en informatie op het intranet van de gemeente Rotterdam (RIO). In bijlage 3 is een overzicht te vinden van gebruikte documenten.

interviews

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek interviews gehouden en e-mailcontact gehad met professionals die betrokken zijn bij externe inhuur. De rekenkamer heeft onder meer gesproken met medewerkers van het Servicepunt Externe Inhuur (SEI), Inkoop en HR. Ook heeft de rekenkamer bij ieder cluster gesproken met een controller en een inhurend manager. Er zijn in totaal zestien interviews gehouden, waarbij is gesproken met 23 verschillende personen.

analyse van kwantitatieve informatie over inhuur

De rekenkamer heeft om een goed beeld te krijgen van de omvang van externe inhuur analyses gemaakt van contracten en geboekte kosten aan externe inhuur. Hiervoor is informatie gebruikt uit Oracle en Cognos en uit ontvangen Excel-overzichten van de gemeente.

dossieranalyse

Ook heeft de rekenkamer een dossieranalyse verricht om te kunnen toetsen of de processen voor externe inhuur zoals deze zijn afgesproken, in de praktijk ook daadwerkelijk gevolgd worden. Een inhuurdossier bestaat uit het inhuurcontract van één specifiek persoon. In het inhuurdossier staat het volledige inhuurtraject weergegeven dat iemand heeft doorlopen, van de start tot en met de afsluiting.

Op basis van een gestratificeerde steekproef zijn uit alle lopende inhuurcontracten in Oracle op peildatum 20 december 2018 in totaal negentig dossiers getrokken. Bij de vier clusters die veel inhuren, namelijk BCO, MO, SO en WenI zijn respectievelijk 20, 19, 21 en 20 dossiers geselecteerd. Bij de clusters DV en SB zijn vijf dossiers onderzocht. Naast het cluster is in de steekproeftrekking rekening gehouden met de omvang van de contracten. Bij een cluster met (ongeveer) twintig contracten is een nadere onderverdeling gemaakt in drie groepen:

- 5 dossiers van onder de € 30.000;
- 10 dossiers van € 30.000 tot € 100.000;

- 5 dossiers boven de € 100.000.

Met de dossierstudie is niet beoogd een statistisch significant beeld te krijgen van de naleving van de procesafspraken. Door de gekozen wijze van streekproeftrekking ontstaat er wel een goed beeld van de variatie aan inhuur. Het geeft daarmee een goede indruk van de wijze waarop het inhuurproces in de praktijk wordt doorlopen.

Voor de zes clusters gezamenlijk waren er op 20 december 2018 bijna 2.000 lopende inhuurcontracten. De verdeling naar cluster staat in tabel A weergegeven.

tabel A: verdeling inhuurcontracten naar cluster op 20 december 2018

cluster	aantal
A10 Dienstverlening	91
B10 Maatschappelijke Ontwikkeling	402
C10 Stadsbeheer	82
D10 Stadsontwikkeling	377
E10 Werk en Inkomen	677
H10 Bestuurs- en Concernondersteuning	340
totaal	1.969

Per inhuurdossier heeft de rekenkamer de volgende punten bekeken:

- 1 Algemene kenmerken
 - a wie is de leverancier?
 - b wat is het type inhuur?
 - c voor welk cluster?
 - d wat is de functie?
 - e welk inhuurproces is gevolgd (raamcontract/DAS/onderhandse aanbesteding)?
 - f is er een opdrachtingschrijving aanwezig?
- 2 motivatie
 - a is een afweging gemaakt tussen intern en extern?
 - b is er een inhoudelijk argumentatie waarom externe capaciteit nodig is (en zo ja: wat is de reden van inhuur)?
- 3 Volgen processtappen voor inhuur
 - a is naar interne kandidaten gezocht of gemotiveerd waarom dat niet hoeft?
 - b is de benodigde toestemming voor hogere tarieven gevraagd (indien van toepassing)?
 - c is bij onderhandse aanbesteding sprake van een totaalbedrag onder de € 30.000 (inclusief eventuele verlenging)?
 - d indien raamcontract: past inhuur binnen de afgesproken dienstverlening van het raamcontract?
- 4 Verlenging
 - a is het contract verlengd?
 - b hoe lang is de totale periode van inhuur?
 - c wat is het totale bedrag van inhuur?

De informatie kwam verschillende systemen, te weten Cognos, Oracle Contractmodule, ADP Workforce, Connexys en Taleo.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in september 2018 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

De deelvraag:

- Wordt in de praktijk gewerkt volgens deze afspraken?

Is vervangen door:

- Beschikt de gemeente over adequate procesafspraken voor externe inhuur en wordt in de praktijk gewerkt volgens deze afspraken?

De deelvraag:

- Hoe heeft de omvang en samenstelling van de externe inhuur zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de verklaring hiervoor?

Is vervangen door:

- Hoe heeft de omvang en samenstelling van de externe inhuur zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de achtergrond hiervan?

De deelvraag:

- Op welke wijze legt het college verantwoording af over de resultaten en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de gemeenteraad?

Is gewijzigd in:

- Op welke wijze legt het college verantwoording af over de realisatie van de inhuur en in hoeverre is deze verantwoording toereikend voor de gemeenteraad?

Ook zijn de normen ten opzichte van de onderzoeksopzet verder aangescherpt en aangevuld.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 25 september 2018 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 21 mei 2019 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 29 juli 2019 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de Wethouder Financiën. De op 11 september 2019 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 lijst met gebruikte documenten

Gemeentelijke documenten

- 'Extern inhuren op z'n Rotterdams'. Verkregen op 3 april 2019 van <https://rio.rotterdam.nl/Project/Bestuursenconcernondersteuning/Pages/yLLOWT0o70WiN048FRM-ew#niuxsLN5xUqlO9vtbxX9Yg>.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'Aanwijzing inhuur externe deskundigheid', 7 november 2003.
- College van Burgemeester en Wethouders, brief 'Regels externe inhuur', 19 januari 2010.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'brief Motie 31', 2 april 2012.
- College van Burgemeester en Wethouders, Brief aan de Gemeenteraad, 'Voortgang dossier arbeidskosten en specifiek ontwikkelingen in de presentatie van inhuur', 19 februari 2019.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Zeker zijn van een baan bij de gemeente Rotterdam', 11 april 2019.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2010', oktober 2009, p. 219-221.
- Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Regels inhuur externen', januari 2010.
- Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst/DMC, 'Inhuur Externen. Inhuur aan de lijn: een toolkit voor de Rotterdamse manager', februari 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Werken in en voor Rotterdam. HRO-agenda van 2015 tot 2020', december 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdam; moderne en eigentijdse werkgever. Visie op een organisatie in ontwikkeling, 2015-2018', juni 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding DAS Externe Inhuur', 5 januari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet Capaciteitsvulling', 17 juni 2017.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Ontwikkeling arbeidskosten', commissievergadering VOF, 26 oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Ontwikkeling arbeidskosten', Commissie MPOF, 11 oktober 2018.
- Gemeente Rotterdam, Memo, 'Planning externe inhuur bij afdeling Taskforce Tegenprestatie', december 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting Rotterdam 2019. Bouwen aan een sterke stad', 2018.
- Wethouder FOHSMD, 'Toezeggingen commissiebehandeling jaarstukken 2017 en beantwoording technische vragen', 8 juni 2018.
- 50plus Rotterdam, 'Schriftelijke vragen betreft externe inhuur', 1 augustus 2018.

Overige gebruikte documenten

- A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor gemeenten', 2016.
- A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor Gemeenten', 2017.
- A+O fonds Gemeenten, 'Personeelsmonitor Gemeenten', 2018.
- Belastingdienst. Wanneer is sprake van loondienst. Verkregen op 11 april 2019 van <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/modelovereenkomsten/content/wanneer-is-sprake-van-loondienst>.

- CBS Statline, 'Instromers flexibele schil; arbeidsmarktpositie, baan- en bedrijfskenmerken', 2019.
- Eerste Kamer der Staten Generaal, 'Notitie van inhuur van extern personeel/uitbesteding van werkzaamheden. Den Haag, Vergaderjaar 2000-2001, Nr. 409a.
- Flexbarometer. Verhouding vast-flexibel-zelfstandigen uitgesplitst naar sectoren. Verkregen op 13 maart 2019 van <http://www.flexbarometer.nl/hoofdstuk2.html>.
- Gemeente Den Haag, 'Concernkader externe inhuur', oktober 2017.
- Gemeente Utrecht, 'Begroting 2018', september 2017.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Werken in de publieke sector 2015. Trends en Cijfers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Werken in de publieke sector 2016: Trends en Cijfers.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Trendnota arbeidszaken overheidspersoneel 31701/35. Verkregen van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-35.html#ID-87133-d27e139> op 26 maart 2019.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Jaarrapportage bedrijfsvoering rijk 2018', 1 mei 2019.
- Ministerie van Financiën, bijlage 'Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur', 13 september 2012.
- Ministerie van Financiën, 'Rijksbegrotingsvoorschriften externe inhuur. Bijlage bij model 3.60', 27 juli 2017.
- NRC Handelsblad, 14 juni 2018, verkregen op 10 april 2019 van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/14/de-gemeente-huurt-weer-voor-60-miljoen-te-veel-aan-flexwerkers-in-a1606460>.
- Regioplan, 'Een heldere blik op personele inzet voor het openbaar bestuur', Amsterdam: november 2013.
- Regioplan, 'De inzet van flexibele arbeid bij gemeenten. Een onderzoek naar omvang, aard en achtergronden', Amsterdam, december 2015.
- Rekenkamer Amsterdam, 'Inhuur met beleid', Amsterdam: maart 2017.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Elk uur op een factuur, de inhuur van externe deskundigheid', maart 2003.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Aanwijzingen voor inhuur, de inhuur van externe deskundigheid', juni 2007.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Bezuinigingsmonitor: formatiereductie', oktober 2012.
- Rijksoverheid, 'Actieprogramma Andere Overheid. Meer Focus op Externe Inhuur', Den Haag, 20 oktober 2004.
- Rijksoverheid. Wet DBA. Verkregen op 3 april 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zelfstandigen-zonder-personeel-zzp/wet-deregulering-beoordeling-arbeidsrelaties-dba>.
- Rijksoverheid. Wanneer gaat mijn tijdelijke contract over in een vast contract? Verkregen op 3 april 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wanneer-verandert-mijn-tijdelijke-arbeidscontract-in-een-vast-contract>.
- Schrijfgroep Gids Proportionaliteit, 'Gids Proportionaliteit, 1e herziening', april 2016.
- SSC Flex. Over ons. Verkregen op 11 april 2019 van <https://sscflex.nl/over-ons/>.

- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 'Wet van 22 juni 2016 tot wijziging van de Aanbestedingswet 2012 in verband met de implementatie van aanbestedingsrichtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU', juni 2016.
- Sociaal Economische Raad, 'Zzp-ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel', Den Haag, 2010.
- Stavenuiter, M., Van der Klein, M. en Aussems, C. 'Vast en flex in vele vormen. Werkgevers, bedrijven en sectoren aan het woord over flexibele arbeidscontracten.' Utrecht: Verwey Jonker Instituut en Instituut GAK, 2016.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Definities beleidsindicatoren 'bestuur en organisatie'. Verkregen op 26 juli 2018 van https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2016/20160413_definities_beleidsindicatoren.pdf.

bijlage 3 afkortingen

BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten
BCO	cluster Bestuurs- en Concernondersteuning
BOA	buitengewoon opsporingsambtenaar
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CV	curriculum vitae
DAS	Dynamisch Aankoop Systeem
DBA	Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties
DV	cluster Dienstverlening
EOAP	enkelvoudige onderhandse aanbestedingsprocedure
Fte	Fulltime-equivalent
G4	de vier grote steden in Nederland (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht)
HR	Human Resources
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IIFO	afdeling Innovatie, Informatievoorziening, Facilitair en Onderzoek
JEO	Juridisch Escalatieoverleg
MAOP	Meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure
MO	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
RIO	Rotterdam Inside Out, het intranet van de gemeente Rotterdam
SB	cluster Stadsbeheer
SEI	Servicepunt Externe Inhuur
SER	Sociaal Economische Raad
SO	cluster Stadsontwikkeling
VAR	Verklaring arbeidsrelatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
WenI	cluster Werk en Inkomen
WNT	Wet Normering Topinkomens
WOZ	Wet Waardering Onroerende Zaken
WW	Werkloosheidswet
Wwz	Wet werk en zekerheid
Zzp	zelfstandige zonder personeel

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van zes jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. In 2015 is hij herbenoemd voor wederom een termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
Nationale Beeldbank
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
september 2019