

# Onderzoek inhuur externen

REKENKAMERCOMMISSIE BEVERWIJK



## Inhoud

1.	Inleiding .....	4
1.1.	Aanleiding voor het onderzoek .....	4
1.2.	Onderzoeksvraag .....	4
1.3.	Werkwijze .....	5
2.	Nota van bevindingen .....	6
2.1	Algemeen.....	6
	Uitvoering gemeentelijke taken in Beverwijk .....	6
	Definitie inhuur .....	6
	Veel of weinig zelf doen: de keuze van de gemeente.....	7
	Benchmark inhuur: de AenO personeelsmonitor voor gemeente.....	8
	Rekenkamercommissie-onderzoek externe inhuur 2009, bestuurlijke reactie van het college en onderzoek opvolging aanbevelingen 2012 .....	9
2.2	Inhuur: Beleid .....	10
	Memo spelregels inhuur burgemeester 2008.....	10
	Beleidskader 2010.....	10
	Toezegging “Stand van zaken organisatie” 2016 .....	11
	Accountantsverklaring bij jaarstukken 2016.....	11
	Motie “Meer inzicht in personeelskosten” 2017 .....	11
	Aanbestedingsstrategie inhuur 2018 .....	11
	Ongeschreven beleid.....	13
	Wie heeft welke rol bij inhuur.....	13
2.3	Inhuur: Uitvoering .....	14
	Wie huurt in? Het proces .....	15
2.4	De informatievoorziening .....	16
	Verstreckte informatie.....	16
	De jaarlijkse inhuurlasten.....	20
	Gemeenteraad over de informatievoorziening .....	20
3.	Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen .....	22
	Bevindingen / conclusies.....	22
	Aanbevelingen.....	24
	Bijlage 1 Aanbevelingen onderzoek externe inhuur 2009 .....	25
	Bijlage 2 Beleidsindicatoren programmabegroting.....	26
	Bijlage 3 Uit jaarstukken 2016: Resultaat personeelsbudget en externe inhuur .....	27
	Bijlage 4 Uit jaarstukken 2016 Resultaat personeelsbudget en externe inhuur .....	29

Bijlage 5 Uit jaarstukken 2017 Salarissen en inhuur.....	31
Bijlage 6 Verantwoording.....	34

Colofon:

Rekenkamercommissie Beverwijk

Mark van Hesteren, extern lid en voorzitter

Caner Duman, extern lid

Marloes van Rijswijk, extern lid

Jaqueline Dorenbos – de Hen, raadslid

Maartje van Vliet, raadslid

Linda Maasdijk, onderzoeker

Beverwijk, april 2019

# 1. Inleiding

De relevantie van het onderwerp inhuur is groot en neemt toe. Gemeenten zijn steeds meer bezig met de strategische vraag: Voeren we de taak zelf uit, doen we dat in samenwerking met anderen, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling of besteden we taken uit, bijvoorbeeld door middel van inkoop? Doordat maatschappelijke problemen steeds complexer worden en gemeenten vaak niet meer alleen de expertise in huis hebben, wordt deze vraag steeds belangrijker.

De omvang van inhuur hangt vaak samen met de visie die een gemeente heeft over wat voor soort gemeente men wil zijn. Een regiegemeente, een kleine compacte organisatie met een grote flexibele schil of juist een uitvoeringsorganisatie met een grote vaste formatie en zo weinig mogelijk inhuur. Beide vormen, en alle vormen daartussen, komen voor in gemeenteland. De omvang van de externe inhuur hangt hier nauw mee samen.

In 2009 is door de toenmalige rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar inhuur externen. In 2012 heeft de rekenkamercommissie (rkc) een opvolgonderzoek gedaan naar de aanbevelingen. De aanbevelingen in het vorige onderzoek waren er op gericht om als “organisatie Beverwijk” grip te krijgen op de omvang, doel, de kosten van inhuur en de informatievoorziening daarover.

## 1.1. Aanleiding voor het onderzoek

In raads- en commissievergaderingen wordt regelmatig gesproken over externe inhuur. Verschillende fracties hebben aan de rkc aangegeven het een interessant onderzoeksonderwerp te vinden. Reden voor de rekenkamercommissie Beverwijk om opnieuw onderzoek te doen naar externe inhuur. Het is de insteek van de rekenkamercommissie om dit onderzoek te laten aansluiten bij de organisatieonderzoeken die in het collegeprogramma zijn aangekondigd en inmiddels door het college van burgemeester en wethouders zijn ingezet.

## 1.2. Onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is: Inzicht geven of de gemeente Beverwijk anno 2019 grip heeft op inhuur. Het onderzoek moet antwoord geven op de vragen wat de visie van de gemeente is op inhuur, of de gemeente Beverwijk anno 2019 grip heeft en hoe de informatievoorziening over inhuur is ingericht. De aanbevelingen uit het vorige onderzoek worden betrokken bij dit onderzoek. Het onderzoek richt zich ook op de rol die de gemeentesecretaris, het college van B en W en de gemeenteraad hebben en nemen in het beleid en in de uitvoering met betrekking tot inhuur.

De doelstellingen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvraag:

*Heeft de gemeente Beverwijk anno 2019 grip op de inhuur van externen?*

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

### Het proces

1. Hoe verloopt de ambtelijke procedure voor inhuur? Zijn hier afspraken over gemaakt? Wie zijn erbij betrokken? Wordt er gewerkt volgens de afspraken?
2. Is bekend hoeveel fte wordt ingehuurd, waarvoor, waarom en hoe en is bekend welke kosten hiermee gemoeid zijn?

### **De informatievoorziening**

3. Waar, wanneer, waarover en aan wie wordt over externe inhuur gerapporteerd. Wat is de reden dat gerapporteerd wordt en door wie worden de rapportages gebruikt?
4. Wordt gerapporteerd volgens de voorschriften van het BBV?

### **De beleidskeuzes**

5. Welke beleidskeuzes zijn gemaakt?

De antwoorden op deze deelvragen moeten inzicht bieden op de vraag of Beverwijk grip heeft op inhuur?

### **1.3. Werkwijze**

De relevante documenten zijn bestudeerd en geanalyseerd. De peildatum voor het verzamelen van documenten was 1 maart 2019. Er zijn gesprekken gehouden met personen die een rol hebben of hebben gehad bij het proces van inhuur externen, zowel bestuurlijk, beleidsmatig als in de uitvoering. Er zijn gespreksverslagen gemaakt die voor akkoord zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

De bevindingen zijn getoetst aan de huidige wet- en regelgeving en aan de relevante interne regelgeving.

## 2. Nota van bevindingen

### 2.1 Algemeen

In deze paragraaf komen een aantal algemene begrippen over externe inhuur aan bod.

#### Uitvoering gemeentelijke taken in Beverwijk

De gemeenteraad stelt ieder jaar de programmabegroting vast. Met het vaststellen van de programmabegroting stelt de gemeenteraad ook de omvang van het personeelsbudget vast. Dit personeelsbudget wordt ingezet om de doelstellingen uit de programmabegroting te realiseren.

Gemeentelijke taken worden uitgevoerd door:

- ambtelijke organisatie gemeente Beverwijk
- IJmondiaal  
De gemeente Velsen, Beverwijk en Heemskerk werken ambtelijk en bestuurlijk nauw samen op een groot aantal beleidsterreinen. De gemeente streeft naar een verdere intensivering van de samenwerking en mogelijk naar een fusie.<sup>1</sup>
- outsourcing  
De gemeente Beverwijk sluit contracten met bedrijven om diensten, die anders zouden worden uitgevoerd door eigen medewerkers, over te nemen. De keuze om over te gaan tot uitbesteding is doorgaans strategisch. Het is in die gevallen goedkoper en efficiënter om de werkzaamheden door een ander bedrijf te laten uitvoeren. Met het bedrijf worden afspraken gemaakt over te leveren diensten en producten.
- verbonden partijen  
Beverwijk neemt op dit moment deel aan 13 verbonden partijen. Een overzicht staat in iedere programmabegroting en in de jaarstukken.
- inhuur.

#### Definitie inhuur

In Vensters voor Bedrijfsvoering - HR Monitor A+O fonds gemeenten wordt de volgende definitie gebruikt voor inhuur:

Inhuur is: het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de organisatie in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen organisatie en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt. Het kan onder andere gaan om de inzet van uitzendkrachten, zzp'ers of detachings-overeenkomsten. Het kan zowel gaan om inhuur voor tijdelijke vervanging of voor inhuur van specialisten met specialistische vakkennis die ontbreekt in uw organisatie. Kenmerk van inhuur is dat de ingehuurd functionaris een plaats krijgt in de hiërarchie van de organisatie.

---

<sup>1</sup> Collegeprogramma 2018-2022

Deze definitie wordt ook in Beverwijk gehanteerd.

Onder de definitie van externe inhuur valt niet:

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

Salarissen en sociale lasten zijn vergoedingen voor geleverde arbeid. Tot de salarissenlasten en sociale lasten worden gerekend; de loonbetalingen (inclusief individueel keuzebudget, toelagen en overwerkvergoedingen), vergoedingen woonwerk-verkeer, sociale lasten en pensioenpremies<sup>2</sup>.

### Veel of weinig zelf doen: de keuze van de gemeente

Gemeenten kiezen zelf wat voor soort gemeente ze willen zijn. De ene gemeente kiest er voor om zoveel mogelijk uit te besteden of samen te werken, een andere gemeente kiest ervoor om zoveel mogelijk zelf te doen. De ene gemeente kiest ervoor om een grote flexibele schil te hebben en een andere gemeente kiest ervoor om juist een zo klein mogelijke flexibele schil te hebben. De keuze voor het een of het ander hangt vaak samen met de taken waarvoor een gemeente staat. Alle vormen kunnen en mogen. Een gemeente is vrij om te kiezen wat voor soort gemeente ze wil zijn.

In de gemeentewet is het volgende vastgelegd over personeel en de ambtelijke organisatie.

#### Artikel 160 Bevoegdheden college met betrekking tot de ambtelijke organisatie

Het college is in ieder geval bevoegd: regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie; en ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;

Artikel 102 Het college benoemt de secretaris. Hij is tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan.

Artikel 103 De secretaris staat het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde. Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.

Op grond van de Gemeentewet (artikel 189) heeft de gemeenteraad het budgetrecht. De essentie van het budgetrecht is dat de raad door vaststelling van de programmabegroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. Ontwerpbegroting en meerjarenraming moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) inzicht geven zodat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten. Alleen de gemeenteraad kan in de begroting of

---

<sup>2</sup> Jaarstukken 2017



in een begrotingswijziging budgetten en kredieten beschikbaar stellen. Het college heeft de taak binnen de door de raad beschikbaar gestelde budgetten en kredieten de vastgelegde doelstellingen te bereiken.

### Benchmark inhuur: de AenO personeelsmonitor voor gemeente

Een “een op een” benchmark met een andere gemeente heeft pas zin als het een precies dezelfde gemeente betreft, qua omvang, takenpakket, samenstelling bevolking en verhouding stad / platteland. Ook de visie op inhuur moet dezelfde zijn. In de inleiding is aangegeven dat er gemeenten zijn die bewust kiezen voor inhuur en er gemeenten zijn die hier niet bewust voor kiezen en alle schakeringen daar tussen in.

Op 4 december 2018 heeft de rkc, ten behoeve van het onderzoek, een gesprek gehad met raadsleden uit de verschillende fracties. In dit gesprek kwam naar voren dat verschillende fracties behoefte hebben aan een benchmark. Om aan die vraag tegemoet te komen zijn hieronder benchmarkcijfers uit de AenO monitor opgenomen.

De Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds (A&O fonds) Gemeenten is in 1993 door de sociale partners in de gemeentelijke sector opgericht. Ze publiceren ieder jaar een personeelsmonitor waar ook aandacht is voor externe inhuur. Sinds 2000 verschijnt er een personeelsmonitor <https://www.aeno.nl/personeelsmonitor-2017>.

#### Uit Personeelsmonitor 2017

In 2017 besteedden gemeenten 17 procent van de totale loonsom aan externe inhuur. Dit is een stijging ten opzichte van vorig jaar van 1 procentpunt. De uitgaven aan externe inhuur stijgen daarmee al sinds 2013. Toen besteedden gemeenten 11 procent van de totale loonsom aan externe inhuur. Terwijl de externe inhuur in de grootteklasse van minder dan 20.000 inwoners ongeveer gelijk bleef in 2017, nam deze in alle overige grootteklassen toe. De grootste stijging was te zien bij gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. Daar stegen de uitgaven met 4 procentpunt tot 17 procent van de loonsom. In de 100.000+ gemeenten zijn de uitgaven aan externe inhuur met 20 procent het hoogst. 52 procent van de gemeenten probeert actief de uitgaven aan externe inhuur terug te dringen. Dit doen ze onder andere door het nemen van bestuurlijke maatregelen, door flexibeler inzet van eigen personeel/ interne mobiliteit en door met een kritische blik te kijken naar de noodzaak van externe inhuur.

In 2017 is het aandeel van flexibel personeel verder gestegen, van 17 procent naar 20 procent. Hiermee zet een al langer lopende trend zich voort; in 2015 bestond nog 11 procent van de bezetting uit flexibel personeel. 16 procent van de gemeenten geeft aan het flexibele deel van de bezetting te willen vergroten door meer medewerkers in vaste dienst op flexibele basis in te zetten en 14 procent geeft aan dit te willen doen door meer medewerkers op flexibele basis aan te stellen. Daarentegen geeft 29 procent van de gemeenten aan het flexibele deel van de bezetting gelijk te willen houden, terwijl bij 49 procent van de gemeenten het beleid gericht is op het verkleinen van het flexibele deel van de bezetting.

De onderstaande gegevens komen uit de Personeelsmonitor 2017. Het betreft het inhuur als percentage van de loosom.<sup>3</sup>

Omvang gemeente	2017	2016	2015	2014	2013
G4	18	16	16	16	11
> 100.000 (Excl. G4)	20	17	16	13	12
50.000 - 100.000	15	14	12	11	9
20.000 - 50.000	17	13	13	9	8
< 20.000	15	15	14	10	9
Alle gemeenten	17	16	15	12	11
Aantal gemeenten	147	139	163	159	177

### Rekenkamercommissie-onderzoek externe inhuur 2009, bestuurlijke reactie van het college en onderzoek opvolging aanbevelingen 2012

De gemeenteraad besluit in december 2009 om de aanbevelingen uit het onderzoek Externe inhuur over te nemen. Het overzicht van deze aanbevelingen staat in bijlage 1 "Aanbevelingen onderzoek externe inhuur 2009".

Het college heeft op 8 juli 2009 de rekenkamercommissie in hun bestuurlijke reactie op het rapport laten weten, kritisch te zijn ten aanzien van de aanbevelingen en dat zij een groot aantal aanbevelingen niet zal opvolgen. De bestuurlijke reactie schetst de visie van het college op dat moment, op de rol die de raad, college en ambtelijke organisatie hebben bij inhuur.

In het opvolgonderzoek "Onderzoeksrapporten rekenkamercommissie Beverwijk 2006-2012, Wat hebben ze teweeg gebracht?" concludeert de rekenkamercommissie over het onderzoek Externe inhuur dat:

- De informatiebehoefte bij de raad is niet expliciet geïnventariseerd.
- De gemeenteraad stelt met de beleidsnota (zie voor inhoud nota paragraaf 2.2) een visie op ten aanzien van inhuur.
- In een interne notitie met spelregels voor ambtenaren, als uitwerking van de beleidsnota en als bijlage meegestuurd, staat ook een verwijzing naar het rapport van de rekenkamer genoemd. De raad krijgt hierdoor zicht op de sturing door het college op doelmatigheid doordat beleid en procedure kenbaar is gemaakt.
- Een van de uitgangspunten in de beleidsnota is dat de verantwoording van de tijdelijke inhuur van personeel plaatsvindt via de planning en control-cyclus. In de jaarrekening 2011 staat een aparte paragraaf 'Resultaat op personeelsbudget en externe inhuur', waarin het bedrag van externe inhuur op drie categorieën genoemd is, voorzien van kleine duiding. Deze categorieën zijn ingesteld naar aanleiding van het rekenkameronderzoek (Inhuur ter vervanging van vast personeel; Inhuur ten laste van de exploitatie en Inhuur ten laste van grote projecten / kredieten).

---

<sup>3</sup> Sinds 2017 is de definitie van de loosom, zoals gebruikt voor de berekening van externe inhuur, gewijzigd. De definitie is nu: de som van alle looncomponenten in het jaar, zijnde: salaris + toeslagen + uitkeringen + vergoedingen + wettelijke- en niet wettelijke sociale lasten + werkgeversbijdrage in de pensioenpremie. In de jaren voor 2017 werd de loosom verminderd met de eindejaarsuitkering. Hier is in 2017 met terugwerkend kracht voor gecorrigeerd. Dat resulteert in een iets lagere externe inhuur, uitgedrukt in procenten van de loosom (plus externe inhuur). Toelichting tabel 1.17 Personeelsmonitor

De rekenkamercommissie concludeerde in 2012 dat de aanbevelingen grotendeels een plek hebben gekregen in de uitvoeringspraktijk.

## 2.2 Inhuur: Beleid

In deze paragraaf komen de beleidsstukken, memo's en andere documenten die de afgelopen jaren zijn verschenen aan bod.

### Memo spelregels inhuur burgemeester 2008

De toenmalige burgemeester Van Leeuwen, tevens portefeuillehouder P&O heeft 13 november 2008 een memo met betrekking tot de spelregels vacaturestop (ingegaan op 17 -9 -2008) aan het college gestuurd.

In het memo staat onder andere dat inhuur van tijdelijk personeel alleen mogelijk is na akkoord van het college of van de vacaturecommissie. Iedere vacature wordt per situatie beoordeeld. Wenselijk is dat de vacatures voor afdelingshoofden en teamleiders wordt besproken in het college. In de vacaturecommissie zitten de portefeuillehouder P&O, de gemeentesecretaris, adviseur P&O, medewerker planning en control en de afdelingshoofden op afroep.

### Beleidskader 2010

Het college heeft 4 januari 2010 het beleidskader inhuur van personeel vastgesteld. Dit is ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd. In het presidium van 20 januari 2010 is besloten het beleid door de gemeenteraad te laten vaststellen. Daartoe heeft het presidium een raadsvoorstel opgesteld. Op 28 april 2010 heeft de gemeenteraad ingestemd met het beleidskader voor inhuur van personeel. De memo van 13 november 2008 is een bijlage bij het collegebesluit.

In het beleidskader wordt voor inhuur de definitie uit het Besluit Begroten en Verantwoorden gebruikt. "De kosten van personeel van derden, die op basis van tarief in rekening worden gebracht. Tot dit personeel worden onder andere gerekend degenen die beschikbaar gesteld worden door andere gemeenten, uitzendbureaus detacheringsbureaus, adviesbureaus, ingenieursbureaus, etc."

De kaders zijn:

- Werken met afdelingsplannen
- Beperken inhuur: geen inhuur tenzij
- De verantwoording van tijdelijke inhuur aan raad via P&C cyclus
- Aparte registratie van inhuur
- Met management regelmatig de opdrachten voor inhuur evalueren en eventueel de opdracht bijstellen
- Criteria voor inhuur en mogelijke aspecten voor een plan van aanpak voor het terugdringen van inhuur.
  - Ambitie
  - Bedrijfsvoering op orde
  - Vacaturebeleid via vacaturecommissie
  - Verbetering interne mobiliteit
  - Maak gebruik van eigen inkoop en aanbestedingsbeleid.

In het raadsvoorstel en in de beleidsnota is in de inleiding gewezen op het onderzoek van de rekenkamercommissie uit 2009.

## Toezegging “Stand van zaken organisatie” 2016

De raad heeft 7 juli 2016 de portefeuillehouder PenO, wethouder Van Weel, gevraagd om de raad te informeren over de voortgang van de organisatieontwikkeling. De raad is per brief op 14 december 2016 geïnformeerd<sup>4</sup>.

In deze brief wordt onder andere ingegaan op inhuur. Op pagina 4 staat: “daarnaast is de planning- en controlcyclus verbeterd en een strakke budgetbewaking toegepast. Zo is er kritisch vacaturebeheer ingezet waarbij op managementniveau steeds kritisch wordt gekeken naar aanvragen voor inhuur of vacaturevervulling. Het college stuurt op het totale budget”.

In bijlage 3 van dezelfde brief staat: “De decentralisaties hebben geleid tot een toename van werk vanaf beleidsvorming tot aan de uitvoering”. De toename van werk is de afgelopen tijd voor een groot deel opgevangen door de inzet van tijdelijke, externe capaciteit”. ... Een logisch gevolg van de decentralisaties is dat de uitvoering extra taken met meebrengt. Wat de gevolgen zouden zijn voor de structurele taakomvang was van te voren niet precies in te schatten. In afwachting van de verdere transformatie is ervoor gekozen met flexibele inhuur in te spelen op de behoefte.”

“Door de inhuur van externe capaciteit is de gemeente niet alleen flexibel ten aanzien van de capaciteit die wordt ingezet maar is zij ook verzekerd van actuele kennis van het werkveld. De ingehuurde arbeidskrachten nemen actuele kennis van het werkveld mee uit hun eigen organisatie”.

## Accountantsverklaring bij jaarstukken 2016

In de accountantsverklaring<sup>5</sup> geeft de accountant aan dat voor het inhuur van derden in 3 gevallen een enkelvoudige onderhandse aanbesteding heeft plaatsgevonden, terwijl het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Beverwijk van maart 2014 een meervoudige aanbesteding voorschrijft.

## Motie “Meer inzicht in personeelskosten” 2017

Op 6 juli 2017 is de motie “Meer inzicht in personeelskosten” aangenomen. In deze motie is onder andere aan het college gevraagd om met een voorstel te komen voor een andere rapportagevorm, waardoor de raad meer inzicht krijgt in de personeelskosten. De motie is uitgewerkt in de jaarstukken 2017.

## Aanbestedingsstrategie inhuur 2018

Van september 2017 tot maart 2018 heeft de gemeente Aevans Benefit ingehuurd om een inventarisatie inhuurbehoefte te maken en het inhuurbeleid en een aanbestedingsstrategie op te stellen. De volgende knelpunten in het inhuurproces zijn geïdentificeerd:

- De uitgaven aan inhuur zijn onrechtmatig (zie p. 4 en 5)
- Het contracteren van inhuur kost veel tijd
- Uniformiteit in de inhuurvoorwaarden ontbreekt
- Overzicht op inhuur ontbreekt (wat, wie, hoeveel)
- Op verschillende terreinen worden wet- en regelgeving vermoedelijk niet of onvoldoende in acht genomen (de (uitgestelde) wet DBA, het eigen inkoopbeleid, geheimhouding/ VOG/integriteit, Waadi etc).

Inkoopadvies bureau Aevans Benefit adviseert de Gemeente Beverwijk om haar inhuur als volgt - steeds via een Europese aanbesteding - te contracteren:

<sup>4</sup> UIT-16-26037, d.d. 13 december 2016 verstuurd 14-12-2016

<sup>5</sup> In-17-37269 Zaaknr: Z-17-45229: ingekomen 6-7-2017

- Een raamovereenkomst voor het Sociaal Domein met 1 leverancier. Hoofdredeenen om voor deze optie te kiezen zijn 1. Commitment van de leverancier in een moeilijke markt (schaarste), 2. Beperking van de werklast voor de interne organisatie (1 partij, geen mini-competitie) en 3. Een vlotte afhandeling van het proces.
- Een raamovereenkomst voor alle functies t/m schaal 8. Deze raamovereenkomst heeft de Gemeente Beverwijk al gesloten met Driessen. Deze overeenkomst vormt geen onderdeel van dit onderzoek.
- Een overeenkomst met een broker (inclusief zoekfunctie) voor alle overige functies. Hoofdredeenen om voor deze optie te kiezen zijn 1. Beperking van de werklast voor de interne organisatie (één aanspreekpunt dat werft en selecteert, één partij die uiteenlopende profielen levert. Bovendien kunnen extra werkzaamheden aan een broker worden uitbesteed) en 2. Een gebundeld inkoopvolume (aantrekkelijk voor de markt).

Het rapport is februari 2018 verschenen. Het advies is verwerkt in de Memo inhuurstrategie van 18 april 2018<sup>6</sup>. In het memo wordt voorgesteld om niet voor een raamovereenkomst te kiezen omdat de omvang toch te klein is. Wel wordt overgenomen om voor de overige inhuur over te gaan tot het aanstellen van een broker.<sup>7</sup> Dit voorstel is overgenomen door het Algemeen Management Team (AMT) en de portefeuillehouder Personeel en Organisatie (PenO). De aanbesteding voor de broker loopt. Tot 21 januari 2019 konden bureaus zich via Tendernet hiervoor inschrijven. Op Tendernet stond de volgende tekst:

“De gemeente Beverwijk heeft ervoor gekozen om het gehele proces rondom de inhuur van externen onder te brengen bij een MSP (managed service provider) dienstverlener die gespecialiseerd is in het inhuurproces, de wet- en regelgeving daaromtrent en de beschikking heeft over een (eigen) netwerk om inhuur aanvragen in te kunnen vullen tegen marktconforme tarieven. Van de MSP dienstverlener wordt verwacht dat deze ondersteunt in het zoeken en matchen van de juiste kandidaat, de contracten afsluit en administratieve zaken rondom de inzet en de aan inhuur gerelateerde arbeidsrechtelijke en fiscale risico’s overneemt. Hierbij het inhuurproces zoveel mogelijk ondersteunt met een digitale applicatie”.

De aanbesteding inhuur is met succes afgerond. Met ingang van 1 april 2019 voert Brainnet het hele inhuur proces uit, vanaf het ontstaan van een inhuurvraagstuk tot en met het off-boarden van een inhuurmedewerker.

---

<sup>6</sup> In de memo wordt voor inhuur de volgende definitie gebruikt:

*“Externe inhuur<sup>6</sup> is het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente 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. Simpel gezegd is inhuur: de uitvoer van een opdracht bij de gemeente, door een medewerker van een extern bedrijf of een zelfstandige. Wij betalen voor de inzet van personele capaciteit en deskundigheid, en sturen op het gewenste resultaat. “*

<sup>7</sup> Een broker is een tussenpersoon die vraag en aanbod bij elkaar brengen op het gebied van inhuur. De broker gaat aan de hand van een uitvraag actief op zoek naar geschikte kandidaten voor de openstaande uitvraag. Hierbij maakt de broker gebruik van de volledige arbeidsmarkt (bureaus en ZZP-ers). De broker kan op twee manieren worden ingezet: met of zonder aanvullende dienstverlening. Gezien de (on)volwassenheid (kennisniveau van P&O/management over inhuur) van de organisatie maar ook de mogelijkheid om ZZP-ers rechtmatig (met in ogenschouw nemend de wet DBA) in te huren, adviseren wij de broker met aanvullende dienstverlening. Door de aanvullende dienstverlening neemt de broker het volledige contractmanagement over en daarbij ook de (mogelijke) aansprakelijkheid in het kader van ZZP-ers. Ook kan de facturenstroom door deze vorm van dienstverlening gestroomlijnd worden (bv op teamniveau) en hebben wij één leverancier (naast Driessen) waarbij we managementinformatie over inhuur kunnen ophalen.

## Ongeschreven beleid

Het ongeschreven beleid is gedestilleerd uit de interviews met de waarnemend gemeentesecretaris en voormalig afdelingshoofd bedrijfsvoering en samenleving en de burgemeester / portefeuillehouder PenO.

Beide geven aan dat het hebben van personeel geen doel op zich is. Personeel is een middel om beleidsdoelen te realiseren. Het voordeel van vast personeel is dat de kosten per uur lager zijn. Daar tegenover staat dat als er “problemen” zijn, de kosten die daarmee gepaard gaan, ook vast zijn. Voor integraal werken, samenwerken, betrokkenheid wordt vast personeel wenselijk geacht. Voor een wendbare organisatie, als er een nieuwe problematiek moet worden opgepakt of bij uitval, moet de gemeente op een snelle, simpele manier kunnen inhuren<sup>8</sup>. De keuze voor externe inhuur is in principe een afgeleide van de managementfilosofie en de besturingsfilosofie van college en raad.

De lijn die Beverwijk volgt is: “ geen inhuur tenzij”. Deze lijn is al in 2008 ingezet (memo burgemeester 2008) en expliciet verwoord in het Beleidskader 2010. Inhuur wordt door de portefeuillehouder en waarnemend gemeentesecretaris en voormalig afdelingshoofd bedrijfsvoering en samenleving als volgt gemotiveerd:

- Inhuur als noodverband, als er even een tekort is (ziek en piek).
- Inhuur van expertise om bijvoorbeeld nieuw beleid voor Beverwijk te ontwikkelen. Dit is geen noodverband maar voor een stad van 41.0000 inwoners een instrument om beleid vorm te geven.
- Inhuur bij politieke speerpunten. Als toekomstig personeel niet solliciteert op een vaste baan vanwege krapte op de arbeidsmarkt maar wel via inhuur beschikbaar is, dan zouden er geen belemmeringen mogen zijn. Het aanstellen van extra BOA's is een voorbeeld van een politiek speerpunt.
- Inhuur op projectbasis, gefinancierd uit de exploitatie.
- Inhuur als instrument voor verjonging. Met inhuur kun je jonge mensen kennis laten maken met werken in de organisatie Beverwijk. In een aantal gevallen blijven ze in Beverwijk in een vaste baan. Dit is een onderwerp waar een portefeuillehouder PenO op kan sturen.
- Beverwijk heeft regelmatig stagiaires. Stagiairs zijn ook een middel om jonge mensen kennis te laten maken met de organisatie. De kosten voor stagiaires vallen onder inhuur.
- Inhuur in de top. Er is een doorlichting van de organisatie. Zo lang nog niet duidelijk was welke kant het opgaat, is gekozen om met inhuur te werken. Dan kan eerst bepaald worden welke competenties en kwaliteiten in de organisatie nodig zijn, voordat vast geworven wordt.

## Wie heeft welke rol bij inhuur

De rol van het management, het college, de gemeenteraad bij de beslissing al dan niet over te gaan tot externe inhuur is niet schriftelijk vastgelegd. De rekenkamercommissie heeft aan de portefeuillehouder en aan de waarnemend gemeentesecretaris en voormalig afdelingshoofd bedrijfsvoering en samenleving gevraagd welke rol college, raad en management hebben bij de beslissing tot inhuur.

Het management is van mening dat de beslissing om extern in te huren hoort te liggen bij de teamleiders en het management. Teamleiders weten het beste welke expertise en kunde nodig is om de taken waarvoor de gemeente staat te kunnen uitvoeren. Zij kunnen ook het beste inschatten of personeel tijdelijk of voor lange

---

<sup>8</sup> Interview burgemeester d.d. 12 -12 2018 – interview met de waarnemend gemeentesecretaris en voormalig afdelingshoofd bedrijfsvoering en samenleving dd 27 november 2018

tijd nodig is. Het management is er voor verantwoordelijk dat de in de programmabegroting en productbegroting afgesproken doelen worden gerealiseerd. Daarvoor is personeel nodig. Het management draagt er zorg voor dat de uitgaven voor alle personeel binnen de loonsom blijft.

Het college is verantwoordelijk voor het aanstellen van de ambtelijke top, gemeentesecretaris en afdelingshoofden. Het college beslist ook of het om een vaste aanstelling gaat of dat er eerst gekozen wordt voor inhuur.

De portefeuillehouder PenO geeft aan dat de portefeuillehouder een rol heeft in het personeels- en organisatiebeleid. De portefeuillehouder gaat niet over de individuele medewerkers. De rol van de portefeuillehouder wisselt per onderwerp. Het imago van het lokaal bestuur past bij de PenO portefeuille. Klanttevredenheid is een indicator voor imago. Als de klanttevredenheid daalt, dan is een rol voor de portefeuillehouder weggelegd, door het management opdracht te geven uit te zoeken hoe dat komt en wat er aangedaan kan worden. De discussie van de portefeuillehouder met het management gaat niet over de aansturing van de organisatie maar over de vraag: Hoe doet de gemeente het? Zijn de inwoners tevreden over hun stadsbestuur en dus ook over de ambtenaren die het werk doen.

De portefeuillehouder vindt dat de discussie over inhuur in eerste instantie gevoerd moet worden tussen management en portefeuillehouder PenO. De opgave van de stad bepaalt de passende omvang van de formatie. Daar hoort een loonsom bij. Binnen de loonsom weegt het management / portefeuillehouder PenO af of ingehuurd wordt. Deze keuze ligt niet bij de raad. Als de gemeenteraad op inhuur wil sturen, dan is de meest geëigende weg om aan te geven of de totale loonsom omhoog of omlaag moet: dit hoort bij het budgetrecht en is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

De discussie over het inhuurbeleid hoort niet in het college gevoerd te worden. De portefeuillehouder heeft aangegeven dat de discussie soms wel in het college gevoerd wordt. Voorkomen moet worden dat wethouders op de stoel van het management gaan zitten. Wethouders die iets willen ontwikkelen zijn soms geneigd om mensen van buiten de organisatie hiervoor aan te willen trekken. De koninklijke weg is dat de gemeentesecretaris / management aangeeft hoe de personele invulling plaats zal vinden.

Management en portefeuillehouder zijn van mening dat de raad in het kader van het budgetrecht en de verantwoording moet weten hoeveel is ingehuurd en de verklaring daarvan. (Dit is ook vastgelegd in het BBV). De verantwoording vindt jaarlijks plaats in de jaarstukken.

Leden van de gemeenteraad hebben meerdere keren aangegeven dat ze vooraf op budget voor inhuur willen sturen. Dit is de discussie die regelmatig in commissie en gemeenteraad aan de orde is. Voor inhuur is geen apart budget (dit is overigens de werkwijze bij alle gemeenten). Het budget voor inhuur is onderdeel van de loonsom. De loonsom wordt ieder jaar met de programmabegroting als plafond door de gemeenteraad vastgesteld. De portefeuillehouder geeft aan dat het college de ambitie kan uitspreken welk percentage van de loonsom bestemd wordt voor inhuur. De invulling van de inhuur is aan het management. Die verantwoordelen of inhuur past binnen de loonsom. De gemeenteraad zou zich daar niet op moeten richten omdat ze zich dan op het terrein van het management begeeft.

### 2.3 Inhuur: Uitvoering

Hoe verloopt de ambtelijke procedure voor inhuur? Zijn hier afspraken over gemaakt? Wie zijn er bij betrokken? Wordt gewerkt volgens de afspraken?

Er is tot 2016 gewerkt met een vacaturecommissie, conform de memo uit 2008. In de bestuurlijke reactie van het toenmalig college op het rekenkamerrapport uit 2009<sup>9</sup> staat dat het instellen van een vacaturecommissie een noodmaatregel is, die zo lang als noodzakelijk gehandhaafd blijft, maar niet de bedoeling heeft permanent te worden als afwegingsprocedure voor omgang met personeelsbudget. In 2016 is het Algemeen Management Team gestopt met de vacaturecommissie. De bezuinigingsdoelstellingen op personeel, een belangrijke reden voor het inhuurbeleid dat in 2008 was ingezet, waren gehaald.

### Wie huurt in? Het proces

De ambtelijke organisatie in Beverwijk heeft een afdeling Samenleving met vier teams, een afdeling Ruimte met vijf teams en een afdeling Bedrijfsvoering met vier teams. Ieder team heeft een teamleider.

Het proces tot 1 april 2019 verloopt zoals hierna beschreven. Vanaf 1 april verloopt inhuur via Brainnet.

Teamleiders bepalen welke kwaliteit en capaciteit nodig is voor het uitvoeren van het takenpakket van hun afdeling. Zij zijn verantwoordelijk voor het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel. Zij overleggen daarvoor met hun PenO adviseur en indien nodig met management. De keuze vast of flexibel ligt bij de teamleider. Hij of zij kan per vacature uitleggen waarom tot welke keuze is overgegaan. Voorwaarde is altijd dat ze binnen het door hun toegekende afdelingsbudget blijven. Dit budget is via de programmabegroting door de gemeenteraad en productbegroting door het college aan de gemeentesecretaris toegekend om de taken die in de programmabegroting staan uit te voeren. De gemeentesecretaris heeft de afdelingshoofden gemandateerd om uitgaven te doen en personeel aan te trekken en de afdelingshoofden vervolgens de teamleiders. Afdelingshoofden en gemeentesecretaris blijven ambtelijk verantwoordelijk. Bij dilemma's over personeel wordt opgeschaald naar afdelingshoofd en gemeentesecretaris.

De teamleider maakt verschillende afwegingen bij de invulling van een vacature: wat is er nodig aan omvang en kennis en expertise, is de vacature intern te vervullen, is het vast of is het tijdelijk. De teamleider spart indien nodig met het afdelingshoofd of met het MT. Het doel is altijd om het capaciteits- of kwaliteitsprobleem op te lossen.

Voor vacatures / taken die extra zijn boven het reguliere takenpakket van de afdeling, wordt aan de gemeenteraad extra geld gevraagd. Indien het geld niet beschikbaar wordt gesteld kan de taak feitelijk niet uitgevoerd worden.

De invulling van een vacature door vertrek is het eenvoudigst. Gekeken wordt of de functie op dezelfde manier moet blijven bestaan. Indien nodig wordt de functie gewijzigd. De vacature wordt vervolgens intern en in de IJmond regio uitgezet. Als dat geen geschikte kandidaten oplevert, wordt de vacature extern uitgezet. Dit proces duurt circa 6 maanden.

Periodiek bekijkt de teamleider of de vacature opnieuw structureel ingevuld moet worden. Reden hiervoor is, meestal, dat de taken van de gemeente in de loop van de jaren wijzigen. Er kan dan overgegaan worden tot tijdelijke inhuur totdat een definitieve keuze gemaakt wordt.

Inhuur bij piekbelasting in de uitvoering is ingewikkelder. Een deel van de gemeentelijke werkzaamheden eisen continuïteit. De overwegingen van de teamleiders zijn: Waardoor is de piek ontstaan, hoe lang zal de piek duren, kunnen we de piek wel of niet met de huidige medewerkers opvullen en als dat niet zo is, kiezen we dan voor een tijdelijke, of vaste aanstelling of voor inhuur.

---

<sup>9</sup> Brief 2009/44743. Bestuurlijke reactie op Rapport Rekenkamercommissie inzake inhuur 2007/2008 d.d. 2 juli 2009



Sommige functies moeten direct opgevuld worden omdat het werk betreft dat altijd doorgaat. Het betreft ziekte of afwezigheid van medewerkers bij bijvoorbeeld salarisadministratie, balie, receptie, klantcontactcentrum. Managementfuncties kunnen doorgaans langer onbezet blijven.

De selectie voor leden van het Algemeen Management Team en de keuze of de invulling van vacatures in het AMT vast is of via inhuur, ligt bij het college.

## 2.4 De informatievoorziening

De gemeenteraad wordt regulier geïnformeerd over externe inhuur met de stukken uit de PenC cyclus.

- De jaarstukken 2015 en later zijn bestudeert. Vanaf de jaarstukken 2011 informeert het college de gemeenteraad over omvang en reden van externe inhuur.
- Het college beantwoordt schriftelijke vragen over inhuur.
- Het Besluit begroten en verantwoorden (BBV) schrijft voor dat vanaf begrotingsjaar 2017 gemeenten een vaste set beleidsindicatoren opnemen in de begroting en de jaarrekening.<sup>10</sup> De indicatoren zijn in de programmabegroting 2018 en de programmabegroting 2019 opgenomen. Dit zijn kosten als % van totale loonsom + totale kosten inhuur externen en kosten per inwoner (Bijlage 2: Beleidsindicatoren)
- Tot en met de programmabegroting 2017 zijn de inhuurlasten ter vervanging van vast personeel niet begroot. Het college hanteert het uitgangspunt dat deze lasten in de begroting zijn opgenomen bij de salarislasten.
- In het onderzoek naar inhuur uit 2009 is als aanbeveling aan de raad gedaan: Inventariseer de informatiebehoefte bij de raad over de gemeentelijke organisatie. Er is geen (schriftelijke) inventarisatie geweest. Het is niet duidelijk welke informatie de gemeenteraad wil hebben en mogelijk nodig had/heeft om haar taken uit te voeren. Dit is feitelijk bevestigd in het gesprek met de raadsleden op 4 december 2018.

### Verstreckte informatie

Om een indruk te krijgen welke informatie is verstrekt de afgelopen jaren, is een overzicht gemaakt van de informatie. De onderstaande informatie komt uit de jaarstukken 2015, 2016 en 2017. De Jaarstukken 2018 zijn ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

In de bijlagen 3, 4 en 5 zijn de paragrafen uit de Jaarstukken integraal opgenomen. Hieronder volgt een samenvatting per jaar.

#### Jaarstukken 2015

De gegevens over inhuur staan in Resultaat personeelsbudget en externe inhuur<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Loonkosten en kosten van inhuur vormen samen de arbeidskosten. Het BBV schrijft voor dat de arbeidskosten verbonden aan de uitvoering van de beleidsprogramma's, de directe arbeidskosten, worden opgenomen bij de beleidsprogramma's en dat de arbeidskosten van de ondersteunende taken (overhead) apart worden verantwoord, deze zijn opgenomen in het programma Middelen. Het gevolg van deze BBV-werkwijze is dat er geen inzicht is in het totaal van de arbeidskosten en de richtlijnen die hierop van toepassing zijn. Om dat inzicht wel te bieden wordt deze informatie opgenomen in de paragraaf Bedrijfsvoering. Dit betreft dan een aanvulling op de voorschriften die daarvoor in het BBV zijn opgenomen.

<sup>11</sup> Pagina 15

- Inhuur ter vervanging van vast personeel wordt in principe niet begroot. De uitgangspositie bij het opstellen van de begroting is dat het vaste personeel volledig beschikbaar is. Door bijvoorbeeld ziekte of vacatures kan dit anders zijn.
- De inhuurlasten ter vervanging van vast personeel worden gedekt uit het begrote salarisbudget. De inhuurlasten ten laste van exploitatie worden uit de diverse exploitatieproducten gedekt. En de inhuurlasten ten laste van projecten zijn op de diverse projecten geboekt.
- De totale salarislasten zijn niet overschreden.
- In 2015 is er een verwachte stijging van de externe inhuur. Deze stijging is vooral het gevolg van de decentralisaties. De decentralisaties hebben geleid tot een toename van werk en een vraag naar andere competenties binnen het sociaal domein. Voorbeelden daarvan zijn (regionale) beleidsontwikkeling, contractonderhandeling, ontwikkeling en invulling van de sociale teams, keukentafel gesprekken en (her)indicaties. Het gevolg was een toename van administratieve handelingen zoals het afgeven van beschikkingen, beheren van contracten en verantwoorden richting raad en rijksoverheid. Deze toename van klanten zorgde voor een toename van balie- en callcentercontacten. De gevolgen voor de structurele taakomvang als gevolg van de decentralisaties was van te voren niet precies in te schatten. In afwachting van de verdere transformatie heeft het college er voor gekozen om met flexibele capaciteit in te spelen op de behoefte. Dat kan variëren van extra capaciteit om de toename van de toegenomen werkvoorraad goed af te handelen tot specifieke kennis om de nieuwe werkprocessen goed te implementeren en applicaties te ontwikkelen. Met de ervaringen van 2015 voor de nieuwe klant en werkprocessen, de prognoses van de omvang van de klantenaantallen en de caseload per medewerker is een inschatting gemaakt van de benodigde formatie.
- Inhuur is nodig geweest op een aantal functies door vertrek van medewerkers, namelijk bij veiligheid, juridische zaken en financiën. Ook onderwerpen, zoals afwikkeling van vastgoed vraagstukken (zoals CTB) en het behandelen van Wob verzoeken hebben externe inzet gevergd. Ook is vanwege langdurige ziekte op een aantal posities externe inzet nodig geweest.
- Op een aantal plekken in de organisatie is gewerkt met trainees, zoals bij informatievoorziening voor informatiebeveiliging en bij de uitvoering van de participatiewet. Voordat zij eventueel in dienst komen is er gekozen voor een flexibele oplossing via een bureau, omdat de trainees daar nog een deel van hun opleiding afronden en met vakgenoten kennis opbouwen.

Elders in de jaarstukken wordt ook ingegaan op inhuur.

- Bij de Financiële toelichting programma 1<sup>12</sup> College en bestuursondersteuning; Vanwege ziektevervangings en vervanging van vacatures door inhuur zijn de lasten van het bestuurssecretariaat hoger.
- Flexkrachten<sup>13</sup>:  
Er is een gezamenlijke aanbesteding gehouden voor inhuur van flexibele arbeidskrachten schaal 8/9 en voor de dienstverlening payroll en ZZP, kwalitatief resultaat:
  - Proces verloopt volledig digitaal, geen papieren inschrijfformulieren, urenbriefjes en facturering;

---

<sup>12</sup> Pagina 26

<sup>13</sup> Pagina 215

- 1 partij voor inhuur flexibele arbeidskrachten en payroll en ZZP;
- Ontzorgen van de gemeente door digitaal proces, alles snel beschikbaar via webportal en veel gegevensinvoer door opdrachtnemer;
- Transitiekosten verdisconteerd in opslag in plaats van separate rekening;
- Duurzaamheid: inzet van medewerkers met een korte woon-werk afstand hoger gewaardeerd;
- Social return on investment (SROI) voor 5% van de omzet (bijdrage aan vergroten arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt).

## Jaarstukken 2016

In de “samenvatting van de jaarstukken 2016” staat een overzicht van personeelslasten en het aandeel inhuur.

- In 2014, 2015 en 2016 zijn de werkelijke salarislasten lager dan de begrote salarislasten.
- Er is een verschil te zien tussen de begrote en werkelijk inhuur ter vervanging van vast personeel. Dit verschil ontstaat omdat inhuur ter vervanging van vast personeel in principe niet begroot wordt. De uitgangspositie bij het opstellen van de begroting is dat het vaste personeel volledig beschikbaar is. Door bijvoorbeeld ziekte of vacatures kan dit anders zijn.
- De inhuurlasten ter vervanging van vast personeel worden gedekt uit het begrote salarisbudget (zie bovenstaande tabel). De inhuurlasten ten laste van exploitatie worden uit de diverse exploitatieproducten gedekt. En de inhuurlasten ten laste van projecten zijn op de diverse projecten geboekt.
- Er is een verwachte stijging van inhuur ter vervanging van vast personeel. Dit als gevolg van de uitbreiding van het salarisbudget voor de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein. Inmiddels zijn door werving een aantal posities vast ingevuld. Om efficiënt te werken blijft het college ook op dit terrein werken met een flexibele schil voor bijvoorbeeld Wmo consultants en inkomensconsultanten om zo ook flexibel te kunnen anticiperen op veranderingen in cliënten aantallen.
- Op een aantal terreinen bestond de noodzaak voor het inhuren van specifieke expertise. Voorbeelden daarvan zijn de raadscommunicatieadviseur, juristen voor afhandeling WOB- verzoeken, expertise door gevolgen vernieuwing BBV, harmonisatie kinderopvang, inzet op gebied van informatiebeveiliging.
- Voor dossiers zoals Breestraat, Surplace, Aagtenpark en diverse vraagstukken rondom de haven is gebruik gemaakt externe inzet.
- Het college stuurt op het totale personeelsbudget en is van mening dat dat in control is. Het personeelsbudget is niet overschreden en de inhuurlasten zijn gedekt uit de beschikbare budgetten binnen de programma’s.

In de jaarstukken wordt verschillende keren aan inhuur gerefereerd.

- In de Jaarstukken 2016 wordt bij ieder programma aangegeven waardoor, indien van toepassing, nadelig saldo is ontstaan. Als dat het gevolg is van extra inhuur van personeel, dan wordt dat aangegeven. Bij 3 begrotingsposten is dit het geval geweest.<sup>14</sup> Bij 14067 Groenbeheer (pag. 107) is de post inhuur personeel niet volledig besteed.
- In de paragraaf begrotingsoverschrijdingen op pagina 204 wordt aangegeven wanneer de overschrijding het gevolg is van externe inhuur met een verklaring.

<sup>14</sup> 15016 Documenten/Verklaringen Pagina 27 14102 Omgevingsvergunning Pagina 37  
13059 Sportstimulering Pagina 46

## Jaarstukken 2017

In de jaarstukken 2017 staat de informatie over inhuur in het hoofdstuk informatie salarislasten en inhuur<sup>15</sup>.

- In 2017 zijn de werkelijke salarislasten lager dan de begrote salarislasten.
- In de Jaarstukken 2017 wordt bij ieder programma aangegeven waardoor, indien van toepassing, nadelig saldo is ontstaan. Dit is bij drie posten het geval.<sup>16</sup>
- In de paragraaf begrotingsoverschrijdingen op pagina 182 wordt aangegeven wanneer de overschrijding het gevolg is van externe inhuur met een verklaring.
- In het programma bestuur en ondersteuning (0) zijn twee beleidsindicatoren opgenomen voor salarislasten en inhuur:
  - Externe inhuur, % van totale loonsom
  - Externe inhuur, kosten per inwoner.
- Voor het inzicht in de uitgaven van inhuur is onderscheid gemaakt in:
  - Inhuur ter vervanging van vast personeel
  - Inhuur ten laste van exploitatie
  - Inhuur ten laste van projecten en kredieten.
- De inhuur op het programma bestuur en ondersteuning (0) betreft bijvoorbeeld een interim-manager. De werving van een vaste teamleider heeft langer geduurd dan verwacht door het beschikbare aanbod in de arbeidsmarkt (gestart per 1 februari 2018). Ook was het op een aantal terreinen noodzakelijk om specifieke expertise in te huren. Voorbeelden daarvan zijn de juristen voor afhandeling van WOB-verzoeken, commissie bezwaarschriften en harmonisatie kinderopvang bij programma onderwijs (4). Als voorbeeld voor de toepassing van de flexibele schil kan de Wmo- en inkomensconsulenten genoemd worden, om zo te kunnen anticiperen op veranderingen in cliëntenaantallen (programma sociaal domein 6) Sinds de invoering van de Participatiewet is voor werk en inkomen gewerkt met flexibele inzet. Hiervoor is gekozen om goed inzicht te krijgen in de gevolgen van de Participatiewet. Begin 2018 zijn er 4 vacatures vast ingevuld. Ook voor kennis op het gebied van informatievoorziening wordt bewust gebruik gemaakt van een flexibele schil. Hierdoor is er altijd een applicatiebeheerder beschikbaar waardoor de systemen gewaarborgd zijn (ook bij vakanties en ziekte).
- In onderstaand overzicht is inzichtelijk gemaakt wat de begrote en werkelijke lasten zijn van eigen personeel (inclusief bestuur) en inhuur ter vervanging van vast personeel.

---

<sup>15</sup> Pagina 193

<sup>16</sup> 0.2 Burgerzaken pagina 24 7.5 Begraafplaatsen en crematoria; pagina 100 8.3 Wonen en bouwen; pagina 109

Omschrijving	bedrag (x €1.000)	Lasten per inwoner
Salarislasten werkelijk 2017	17.160,7	421,5
Inhuur ter vervanging van vast personeel	1.917,7	47,1
<b>Inhuur tvv vast personeel/ totale loonsom + inhuur</b>	<b>10,1%</b>	

- Tot en met de programmabegroting 2017 waren er geen inhuurlasten ter vervanging van vast personeel begroot. Dit komt doordat het uitgangspunt gehanteerd werd dat deze lasten in de begroting zijn opgenomen bij de salarislasten.
- Per programma is de uitputting salarisbudget, inclusief inhuur ter vervanging van vast personeel weergegeven (zie bijlage). Inhuur ter vervanging van vast personeel betreft vacaturerimte en ziektevervangings. Er wordt bewust met een flexibele schil gewerkt om ruimte te hebben voor flexibiliteit en wendbaarheid binnen de organisatie.

### Jaarstukken 2018

De jaarstukken 2018 zijn ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar.

### De jaarlijkse inhuurlasten

De onderstaande tabel laat zien wat de inhuurlasten zijn. De cijfers komen uit de verschillende jaarstukken. In geen van de jaren is het budget wat de gemeenteraad voor salarissen beschikbaar heeft gesteld overschreden.

Jaar	Inhuur totaal in €
2013	2.644300,--
2014	2.740,600,--
2015	4.371.500,--
2016	4.457,400,--
2017	3.363600,--

### Gemeenteraad over de informatievoorziening

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie op 4 december 2018 een bijeenkomst belegd met raadsleden van de verschillende fracties om inzicht te krijgen in hun informatiebehoefte. De volgende 4 vragen zijn toegestuurd en gedurende het gesprek aan de orde geweest.

- Het onderwerp externe inhuur komt met regelmaat terug in de raadsvergaderingen, welke reden heeft dat voor u?
- Wat is in uw opinie de rol van de raad bij het onderwerp externe inhuur?
- Wat heeft u als raad nodig om in control te zijn op dit onderwerp?/ om uw taak als raad goed te kunnen uitvoeren?

- In de jaarrekening wordt jaarlijks gerapporteerd over externe inhuur. Is dit voldoende voor u? Zo niet, wat mist u?

Uit het gesprek komt geen eenduidig antwoord op de vragen. Verschillende fracties hebben verschillende motieven om het onderwerp inhuur te agenderen in besprekingen.

Waar de ene fractie aangeeft dat de raad niet over inhuur gaat en dat het percentage inhuur niet bij voorbaat aan banden moet worden gelegd, ziet een andere fractie voor de gemeenteraad wel een rol weggelegd. Echter, het blijkt dan moeilijk te omschrijven welke rol dit dan is, anders dan het budgetrecht.

Nieuwe raadsleden geven aan de uitleg betreffende inhuur in de Programmabegroting moeilijk te vinden. Dat de omvang van de loonsom gekoppeld is aan de ambitie van de gemeenteraad (vastgelegd in de programmabegroting) is voor raadsleden niet vanzelfsprekend. Dit wordt ook niet concreet uitgewerkt bij de verantwoording.

Op de vraag of de gemeenteraad niet wil sturen op de bereikte inhoudelijke doelen in plaats van op budget, komt weinig reactie van de kant van de raadsleden. De discussie spitst zich toe op budget en minder over wat bereikt moet worden. Sommigen willen graag weten hoe Beverwijk het doet ten opzichte van andere gemeenten.

Uit het gesprek met de raad is geen algemene conclusie gekomen. De onderzoeksvragen, die aan de raad gesteld zijn, leveren dus geen gemeenschappelijk gedragen antwoord op.

### 3. Belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen

In het rekenkameronderzoek uit 2009 zijn aanbevelingen gedaan om meer grip te krijgen op externe inhuur. In 2012 is in een opvolgonderzoek door de rekenkamercommissie geconcludeerd dat de aanbevelingen waren opgevolgd inhuur. Externe inhuur is nog steeds een onderwerp van debat in de gemeenteraad. Het doel van dit onderzoek is: Inzicht geven of de gemeente Beverwijk anno 2019 grip heeft op het proces van inhuur van externen.

Het onderzoek richtte zich op de visie van de gemeente op inhuur, het proces en de informatievoorziening. Daarnaast is aandacht voor de rol die de gemeentesecretaris, het management, het college van B en W en de gemeenteraad hebben en nemen in het beleid en in de uitvoering met betrekking tot inhuur.

#### Bevindingen / conclusies

1: Het ambtelijk apparaat heeft financieel grip op inhuur.

- a) Binnen het ambtelijk apparaat is de visie op externe inhuur duidelijk: “geen inhuur, tenzij”. De huidige portefeuillehouder onderschrijft deze visie. Er wordt gewerkt via een vaste werkwijze. De gemeente maakt onderscheid in inhuur tot en met salarisschaal 8 en inhuur daarboven. Tot salarisschaal 8 verloopt de inhuur via een payroll / uitzendbureau voor de publieke sector. Vanaf juli 2019 wordt externe inhuur boven schaal 8 uitbesteed aan Brainnet, MSP, een managed service provider.
- b) Inhuur van externen vindt plaats binnen het door de gemeenteraad in de programmabegroting vastgestelde loonsom. Er vinden geen overschrijdingen plaats. Indien externe inhuur buiten de vastgestelde budgetten in de programmabegroting plaatsvindt, wordt een budget gevraagd aan de gemeenteraad. Er is géén apart budget voor inhuur. Dit is conform de begrotingsregels.
- c) Uit de AenO monitor blijkt dat het percentage van de loonsom 2017 dat in Beverwijk wordt besteed aan externe inhuur vergelijkbaar is met andere gemeenten.

2: De keuze van het management voor externe inhuur wordt zowel op inhoudelijke gronden als budgettair bepaald. Een vastgelegd HRM-beleid op dit gebied ontbreekt. De inhoudelijke afwegingen voor externe inhuur zijn:

- a) Ziek en piek: Bij ziekte en piekbelasting is externe inhuur voor sommige functies onontbeerlijk om de dienstverlening te kunnen continueren.
- b) Externe Inhuur van deskundigheid voor een *bepaalde* tijd is nodig omdat de kennis / capaciteit niet in huis is.
- c) Sommige functies kunnen niet vast vervuld worden omdat er een groot tekort is op de arbeidsmarkt. Er is landelijk een groot tekort aan bijvoorbeeld financieel deskundigen. Invulling via inhuur lukt wel. Geen inhuur betekent dat (door de gemeenteraad vastgestelde) doelen niet gerealiseerd worden.
- d) Door middel van het inzetten van stagiaires en door externe inhuur krijgen jongeren de gelegenheid om kennis te maken met de gemeente als werkgever. Externe inhuur is daarmee een instrument voor personeelsbeleid. Er ontbreken kwalitatieve kaders voor de positionering en inzet van deze instrumenten.

3: De gemeenteraad wordt structureel geïnformeerd.

- a) De gemeenteraad wordt via de jaarstukken geïnformeerd over aard en omvang van externe inhuur. De toelichting bij de cijfers is door de jaren heen steeds uitgebreider geworden. Er wordt gerapporteerd volgens de voorschriften uit het Besluit begroten en verantwoorden. In de jaarstukken wordt toegelicht wat de reden voor externe inhuur was.
- b) Het uitgangspunt: “geen inhuur tenzij” is verwoord in het beleidskader 2010 en impliciet verwoord in begroting en jaarstukken, in memo’s en brieven. De gemeenteraad stemt in met het beleid bij het vaststellen van begroting en jaarstukken.
- c) In de programmabegroting 2019 is voor het eerst een indicator voor externe inhuur opgenomen: 14% van de loonsom. Er is geen relatie gelegd met een strategisch HRM beleid. Daarmee bestaat de kans dat de discussie wel of niet externe inhuur alleen nog budgettair gevoerd wordt.

4: Er is in Beverwijk sprake van rolonduidelijkheid: wie heeft of neemt welke rol heeft bij de beslissingen over externe inhuur. ‘

- a) Voor het gemeentelijk management is de tactische en operationele rol<sup>17</sup> bij externe inhuur duidelijk. Er wordt gewerkt volgens vaste procedures en afspraken. Het management draagt er zorg voor dat de programma’s in de programmabegroting zoals vastgesteld door de gemeenteraad binnen de beschikbare budgetten worden uitgevoerd. Inhuur is een onderdeel van de bedrijfsvoering om de uitvoering te realiseren. Het strategisch personeel- en organisatiebeleid, inclusief inhuur externen is, in samenspraak met de portefeuillehouder, op het moment van het onderzoek in ontwikkeling.
- b) De rol van de portefeuillehouder bij externe inhuur is niet beschreven en onduidelijk. De portefeuillehouder overlegt naar bevindt van zaken met het management.
- c) De rol van het college bij externe inhuur is niet beschreven en niet uitgewerkt en onduidelijk. Met uitzondering van de rol die het college heeft ten aanzien van het aanstellen van de gemeentesecretaris en leden van het algemeen management team.
- d) De rol van de raad bij externe inhuur is niet beschreven en onduidelijk. De verschillende fracties in de gemeenteraad hebben, met betrekking tot externe inhuur niet eenzelfde opvatting over de rol van de gemeenteraad. De rol opvatting van het managementteam wordt door een deel van de fracties gedeeld en door een deel van de fracties niet. Bij een deel van de gemeenteraad is er vertrouwen dat

---

<sup>17</sup> Op strategisch niveau richt HRM zich op een strategische analyse van toekomstige personele behoefte, beleidsscenario’s over de benodigde kennis in de organisatie (kwalitatief en kwantitatief) en het ontwikkelen van een allesomvattend HRM-beleid in relatie tot de organisatiedoelen.

Op tactisch niveau is de afdeling HRM dan bezig met de uitwerking van de beleidsplannen in bijvoorbeeld de functiestructuur en formatieplannen. Ook wordt het HRM-beleid verder uitgewerkt in verschillende personeelsinstrumenten en procedures.

Op operationeel niveau heeft HRM dan vooral betrekking op het ‘beheren van het personeel’. Hieronder vallen de meeste dagelijkse activiteiten in het kader van de instroom, doorstroom en uitstroom van medewerkers.



het management weet wat ze doet als het gaat om externe inhuur. Bij een deel van de gemeenteraad lijkt er geen vertrouwen te zijn in het management / college als het gaat om externe inhuur.

- e) Voor nieuwe raadsleden is vaak niet duidelijk of en welke rol gemeenteraadsleden hebben bij de keuze voor externe inhuur.

### Aanbevelingen

Het personeel- en organisatiebeleid is in ontwikkeling. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat inhuur van externen daar een onderdeel van zal zijn.

1: Ontwikkel een eenduidige opvatting over de operationele, tactische en strategische rol van ambtelijke organisatie, raad, college en portefeuillehouder bij externe inhuur. De opvatting over de kaderstellende en controlerende rol van de ondersteunend zijn bij het formuleren van de rol van de gemeenteraad.

2: Inventariseer daarna bij de gemeenteraad welke informatie raadsleden nodig hebben om hun kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot externe inhuur uit te oefenen.

3: Externe inhuur is meer dan een percentage van de loonsom. Externe inhuur speelt een rol in het strategisch personeelsbeleid, bij de visie van de gemeente over de bezetting van cruciale functies, de flexibiliteit van de organisatie en welke deskundigheid de gemeente wel of niet in huis wil hebben. Door in de discussie uitsluitend op het percentage van de loonsom te focussen lijkt er weinig aandacht voor deze argumenten. Zorg dat in de discussie over inhuur alle argumenten een rol spelen.

Aanbeveling voor het college:

4: Zorg dat de rol van het college met betrekking tot externe inhuur duidelijk wordt.

## Bijlage 1 Aanbevelingen onderzoek externe inhuur 2009

<b>Aanbevelingen aan de raad</b>
Controleer als raad dat er door het college gestuurd wordt op doelmatigheid bij de inhuur van externen.
Inventariseer de informatiebehoefte bij de raad over de gemeentelijke organisatie.
Vraag als gemeenteraad het college om verantwoording over het personeel. Deze verantwoording hoeft niet alleen betrekking te hebben op inhuur van externen, maar bijvoorbeeld ook op ziekteverzuim, openstaande vacatures of verloop.
Verzoek het college om aan te geven hoe het college in de toekomst met het personeelsbeleid (P-instrument) wil omgaan.
<b>Aan het college</b>
Maak het budget voor inhuur externen inzichtelijk om de financiële beheersbaarheid te verhogen.
Veranker de procedure die aan het inhuren van externen worden gesteld.
Veranker een doelmatige inhuur door deze procedures na te lopen en dit in dossiers vast te leggen.
Leg jaarlijks verantwoording af over de doelen die zijn gerealiseerd met inhuur.
<b>Aan de ambtelijke organisatie</b>
Rust als organisatie de medewerkers uit met de instrumenten om inhuur van externen te beheersen.
Overtuig de medewerkers van de noodzaak tot het inhoudelijk verantwoorden over de inhuur van externen.
Hanteer bij de afweging eenduidige criteria om te bepalen of de gemeente wel of niet inhuurt.
Maak gebruik van ervaringen en werkwijze van andere gemeenten bij de inhuur van externen. In het vervolgonderzoek van de rekenkamer Utrecht doet de rekenkamer een voorzet voor een uitvoeringskader.

## Bijlage 2 Beleidsindicatoren programmabegroting

### Programmabegroting 2018

Indicator	eenheid	periode	waarde	bron	omschrijving
Externe inhuur	Kosten als % van totale loonsom + totale kosten inhuur externen	2018	10%	gemeente Beverwijk	Percentage aan inhuur op totale loonsom
Externe inhuur	kosten per inwoner	2018	€ 45	gemeente Beverwijk	Kosten externe inhuur per inwoner

### Programmabegroting 2019

	Indicator	2016 werkelijk	2017 werkelijk	2019 begroting	Streef waarde	bron (werkelijk)
5	Inhuur; % op loonsom		16,4%	14,0%		gemeente Beverwijk
6	Inhuur; € per inwoner		82,6	75,0		gemeente Beverwijk

Regel 1 tot en met 6; streefwaarden zijn afhankelijk van uitkomst organisatieonderzoek.

## Bijlage 3 Uit jaarstukken 2016: Resultaat personeelsbudget en externe inhuur

In onderstaand overzicht is de uitputting van het personeelsbudget opgenomen.<sup>18</sup>

Uitputting personeelsbudget (bedragen x €1.000)	2015	2014	2013
Begroot salarisbudget	16.897,8	16.608,9	16.937,5
Begroot detacheringsvergoeding	0,0	0,0	-214,0
Werkelijke salarislasten	15.795,4	16.219,6	16.222,0
Werkelijke detacheringsvergoeding	-42,4	-81,9	-267,3
<b>Verschil personeelsbudget (begroot - werkelijk) (A)</b>	<b>1.144,8</b>	<b>471,2</b>	<b>768,8</b>
Begroot inhuur vervanging vast personeel	151,1	71,9	68,2
Werkelijke inhuur ter vervanging vast personeel	1.241,8	520,9	700,7
<b>Verschil inhuur (begroot - werkelijk) (B)</b>	<b>-1.090,7</b>	<b>-448,9</b>	<b>-632,5</b>
<b>Saldo verschil begroot - werkelijk personeelsbudget en inhuur (A + B)</b>	<b>54,1</b>	<b>22,2</b>	<b>136,3</b>
Percentuele afwijking (verschil tov begroot salarisbudget)	<b>0,32%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,80%</b>

De tabel laat een verschil zien tussen de begrote en werkelijk inhuur ter vervanging van vast personeel. Dit verschil ontstaat omdat inhuur ter vervanging van vast personeel in principe niet begroot wordt. De uitgangspositie bij het opstellen van de begroting is dat het vaste personeel volledig beschikbaar is. Door bijvoorbeeld ziekte of vacatures kan dit anders zijn.

In het volgende overzicht zijn de totale inhuurlasten opgenomen.

De inhuurlasten ter vervanging van vast personeel worden gedekt uit het begrote salarisbudget (zie bovenstaande tabel). De inhuurlasten ten laste van exploitatie worden uit de diverse exploitatieproducten gedekt. En de inhuurlasten ten laste van projecten zijn op de diverse projecten geboekt.

Overzicht inhuurlasten tov begroot personeelsbudget	2015 x €1.000	2015 %	2014 x €1.000	2014 %	2013 x €1.000	2013 %
<b>Begroot personeelsbudget</b>	<b>16.897,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.608,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.937,5</b>	<b>100,0%</b>
<b>Werkelijke inhuurlasten:</b>						
Ter vervanging van vast personeel	1.241,8	7,5%	520,9	3,1%	700,7	4,1%
Ten laste van exploitatie	2.979,2	17,6%	2.068,9	12,5%	1.596,3	9,4%
Ten laste van projecten (krediet en grex)	150,5		150,9		347,3	
<b>Totale inhuurlasten</b>	<b>4.371,5</b>		<b>2.740,6</b>		<b>2.644,3</b>	

<sup>18</sup> Pagina 15

Bovenstaande tabel toont een verwachte stijging van de externe inhuur in 2015. Deze stijging is vooral het gevolg van de decentralisaties. De decentralisaties hebben geleid tot een toename van werk en een vraag naar andere competenties binnen het sociaal domein. Voorbeelden daarvan zijn (regionale) beleidsontwikkeling, contractonderhandeling, ontwikkeling en invulling van de sociale teams, keukentafel gesprekken en (her)indicaties. Het gevolg was een toename van administratieve handelingen zoals het afgeven van beschikkingen, beheren van contracten en verantwoorden richting raad en rijksoverheid. Deze toename van klanten zorgde voor een toename van balie- en callcentercontacten. De gevolgen voor de structurele taakomvang als gevolg van de decentralisaties was van te voren niet precies in te schatten. In afwachting van de verdere transformatie heeft het college er voor gekozen om met flexibele capaciteit in te spelen op de behoefte. Dat kan variëren van extra capaciteit om de toename van de toegenomen werkvoorraad goed af te handelen tot specifieke kennis om de nieuwe werkprocessen goed te implementeren en applicaties te ontwikkelen. Met de ervaringen van 2015 voor de nieuwe klant en werkprocessen, de prognoses van de omvang van de klantenaantallen en de caseload per medewerker is een inschatting gemaakt van de benodigde formatie.

Voor 2016 en verder bereidt het college een uitbreiding van de formatie voor die geheel gedekt gaat worden uit de, door het Rijk structureel beschikbaar gestelde, uitvoeringsbudgetten. Deze uitvoeringsbudgetten maken onderdeel uit van de decentralisatiebudgetten. Het college verwerkt dit in de 1<sup>e</sup> bestuursrapportage 2016, dit betreft een budget neutrale mutatie.

Daarnaast is inhuur nodig geweest op een aantal functies door vertrek van medewerkers, namelijk bij veiligheid, juridische zaken en financiën. Ook onderwerpen, zoals afwikkeling van vastgoed vraagstukken (zoals CTB) en het behandelen van Wob verzoeken hebben externe inzet gevergd. Ook is vanwege langdurige ziekte op een aantal posities externe inzet nodig geweest.

Op een aantal plekken in de organisatie is gewerkt met trainees, zoals bij informatievoorziening voor informatiebeveiliging en bij de uitvoering van de participatiewet. Voordat zij eventueel in dienst komen is er gekozen voor een flexibele oplossing via een bureau, omdat de trainees daar nog een deel van hun opleiding afronden en met vakgenoten kennis opbouwen.

## Bijlage 4 Uit jaarstukken 2016 Resultaat personeelsbudget en externe inhuur<sup>19</sup>

### Verloop personeelsbudget

In onderstaand overzicht is de uitputting van het personeelsbudget opgenomen.

<b>Uitputting personeelsbudget (bedragen x €1.000)</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>
Begroot salarisbudget	18.366,0	16.897,8	16.608,9
Begroot detachingsvergoeding	0,0	0,0	0,0
Werkelijke salarislasten	16.721,6	15.795,4	16.219,6
Werkelijke detachingsvergoeding	-181,2	-42,4	-81,9
<b>Verschil personeelsbudget (begroot - werkelijk) (A)</b>	<b>1.825,7</b>	<b>1.144,8</b>	<b>471,2</b>
Begroot inhuur vervanging vast personeel	195,9	151,1	71,9
Werkelijke inhuur ter vervanging vast personeel	1.919,3	1.241,8	520,9
<b>Verschil inhuur (begroot - werkelijk) (B)</b>	<b>-1.723,4</b>	<b>-1.090,7</b>	<b>-448,9</b>
<b>Saldo verschil begroot - werkelijk personeelsbudget en inhuur (A + B)</b>	<b>102,3</b>	<b>54,1</b>	<b>22,2</b>
Percentuele afwijking (verschil tov begroot salarisbudget)	<b>0,56%</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,13%</b>

De tabel laat een verschil zien tussen de begrote en werkelijk inhuur ter vervanging van vast personeel. Dit verschil ontstaat omdat inhuur ter vervanging van vast personeel in principe niet begroot wordt. De uitgangspositie bij het opstellen van de begroting is dat het vaste personeel volledig beschikbaar is. Door bijvoorbeeld ziekte of vacatures kan dit anders zijn.

Net als voorgaande jaren is er een geringe afwijking op het personeelsbudget. Er is een geringe afwijking van 0,56%.

Het begrote salarisbudget is in 2016 toegenomen. In de 1e bestuursrapportage is gemeld dat het salarisbudget in 2016 incidenteel hoger is door het vakantiegeld in verband met de nieuwe wetgeving op het gebied van het individueel keuzebudget (IKB). Ook is in 2016 via de bestuursrapportages de formatie voor het sociaal domein uitgebreid. Daarover is de raad geïnformeerd in de brief met nummer UIT-16-26037, welke op 11 april 2017 in de raadscommissie is behandeld. De formatie-uitbreiding is eerst ingevuld met tijdelijk personeel aangezien het werven en vast invullen een langere doorlooptijd kent. Daarom is een stijging zichtbaar op de regel inhuur ter vervanging van vast personeel. Ook wordt er bewust met een flexibele schil gewerkt.

De inhuurlasten ter vervanging van vast personeel worden gedekt uit het begrote salarisbudget (zie bovenstaande tabel). De inhuurlasten ten laste van exploitatie worden uit de diverse exploitatieproducten gedekt. En de inhuurlasten ten laste van projecten zijn op de diverse projecten geboekt.

<sup>19</sup> Pagina 16 en 17 Jaarstukken 2016

In het volgende overzicht zijn de totale inhuurlasten opgenomen.

Overzicht inhuurlasten tov begroot	2016	2016	2015	2015	2014	2014
personeelsbudget (bedragen x €1.000)	€	%	€	%	€	%
<b>Begroot personeelsbudget</b>	<b>18.366,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.897,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.608,9</b>	<b>100,0%</b>
<b>Werkelijke inhuurlasten:</b>						
Ter vervanging van vast personeel	1.919,3	10,5%	1.241,8	7,5%	520,9	3,1%
Ten laste van exploitatie	2.362,6	12,9%	2.979,2	17,6%	2.068,9	12,5%
Ten laste van projecten (krediet en grex)	175,5		150,5		150,9	
<b>Totale inhuurlasten</b>	<b>4.457,4</b>		<b>4.371,5</b>		<b>2.740,6</b>	

Bovenstaande tabel toont een verwachte stijging van inhuur ter vervanging van vast personeel. Dit als gevolg van de uitbreiding van het salarisbudget voor de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein. Inmiddels zijn door werving een aantal posities vast ingevuld. Om efficiënt te werken blijft het college ook op dit terrein werken met een flexibele schil voor bijvoorbeeld Wmo consulenten en inkomensconsulenten om zo ook flexibel te kunnen anticiperen op veranderingen in cliënten aantallen.

Op een aantal terreinen bestond de noodzaak voor het inhuren van specifieke expertise. Voorbeelden daarvan zijn de raadscommunicatieadviseur, juristen voor afhandeling WOB- verzoeken, expertise door gevolgen vernieuwing BBV, harmonisatie kinderopvang, inzet op gebied van informatiebeveiliging.

Ook voor dossiers zoals Breestraat, Surplace, Aagtenpark en diverse vraagstukken rondom de haven is gebruik gemaakt van externe inzet.

Het college stuurt op het totale personeelsbudget en is van mening dat dat in control is. Het personeelsbudget is niet overschreden en de inhuurlasten zijn gedekt uit de beschikbare budgetten binnen de programma's.

## Bijlage 5 Uit jaarstukken 2017 Salarissen en inhuur<sup>20</sup>

### Salarislasten en inhuur (2)

Op 6 juli 2017 is de motie "Meer inzicht in personeelskosten" aangenomen.

In deze motie is o.a. aan het college gevraagd om met een voorstel te komen voor een andere rapportagevorm, waardoor de raad meer inzicht krijgt in de personeelskosten. In dit hoofdstuk is deze motie verder uitgewerkt.

#### Definitie salarislasten

De salarissen en sociale lasten zijn vergoedingen voor geleverde arbeid. In het algemeen is daarvan sprake wanneer er een dienstverband bestaat of heeft bestaan met de gemeente. Er is ook sprake van salarislasten als het gaat om vervulling van een politiek ambt, zoals wethouder of lid van de raad.

Tot de salarissenlasten en sociale lasten worden gerekend; de loonbetalingen (inclusief individueel keuzebudget, toelagen en overwerkvergoedingen), vergoedingen woonwerkverkeer, sociale lasten en pensioenpremies.

#### Definitie van inhuur

Onder externe inhuur wordt verstaan; het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van de gemeente, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de daarbij ingezette persoon aan ten grondslag ligt. Hierbij kan het gaan om de inzet van uitzendkrachten, ZZP'ers of detacheringsovereenkomsten voor tijdelijke vervanging of inhuur van specialisten met vakkennis die ontbreekt binnen onze organisatie.

#### Beleidsindicatoren

In het programma bestuur en ondersteuning (0) zijn twee beleidsindicatoren opgenomen voor salarislasten en inhuur:

1. Externe inhuur, % van totale loonsom
2. Externe inhuur, kosten per inwoner.

Deze beleidsindicatoren worden weergegeven in tabel 1.2 en 2.2.

#### Inzicht salarislasten en inhuur

Voor het inzicht in de uitgaven van inhuur is onderscheid gemaakt in:

1. Inhuur ter vervanging van vast personeel
2. Inhuur ten laste van exploitatie
3. Inhuur ten laste van projecten en kredieten.

---

<sup>20</sup> Pagina 193



**1. Uitputting salarisbudget, inclusief inhuur ter vervanging van vast personeel** Inhuur ter vervanging van vast personeel betreft vacatureruimte en ziektevervanging. Er wordt bewust met een flexibele schil gewerkt om ruimte te hebben voor flexibiliteit en wendbaarheid binnen de organisatie.

Progr		Salarislasten begroot 2017 (x €1.000)	Salarislasten werkelijk 2017 (x €1.000)	detacherings-vergoedingen (x €1.000)	verschil (x €1.000)	inhuur vervanging van vast personeel (x €1.000)	verschil (- is overschrijding, + is onderschrijding) (x €1.000)
0	Bestuur en ondersteuning	7.954,8	7.308,7	-3,2	649,3	483,4	165,9
1	Openbare orde en veiligheid	1.196,0	1.260,9	-	-64,9	27,6	-92,5
2	Verkeer en vervoer	1.275,3	1.264,6	-31,0	41,7	25,9	15,8
3	Economie	182,1	180,5	-	1,6	8,5	-6,9
4	Onderwijs	220,7	210,3	-	10,4	156,6	-146,2
5	Sport, cultuur en recreatie	1.413,0	1.336,1	-63,2	140,1	10,4	129,6
6	Sociaal domein	4.342,2	3.457,4	-68,8	953,6	967,4	-13,8
7	Volksgezondheid en milieu	900,1	813,5	-26,6	113,1	53,4	59,7
8	VHROSV	1.476,9	1.328,5	-	148,4	184,5	-36,1
<b>Eindtotaal</b>		<b>18.961,1</b>	<b>17.160,7</b>	<b>-192,8</b>	<b>1.993,2</b>	<b>1.917,7</b>	<b>75,5</b>

Tabel 1.1

De inhuur op het programma **bestuur en ondersteuning (0)** betreft bijvoorbeeld een interim-manager. De werving van een vaste teamleider heeft langer geduurd dan verwacht door het beschikbare aanbod op de arbeidsmarkt (gestart per 1 februari 2018). Ook was het op een aantal terreinen noodzakelijk om specifieke expertise in te huren. Voorbeelden daarvan zijn de juristen voor afhandeling van WOB-verzoeken, commissie bezwaarschriften en harmonisatie kinderopvang bij programma **onderwijs (4)**. Als voorbeeld voor de toepassing van de flexibele schil kan de Wmo- en

inkomensconsulenten genoemd worden, om zo te kunnen anticiperen op veranderingen in cliëntenaantallen (programma **sociaal domein 6**) Sinds de invoering van de Participatiewet is voor werk en inkomen gewerkt met flexibele inzet. Hiervoor is gekozen om goed inzicht te krijgen in de gevolgen van de Participatiewet. Begin 2018 zijn er 4 vacatures vast ingevuld. Ook voor kennis op het gebied van informatievoorziening wordt bewust gebruik gemaakt van een flexibele schil. Hierdoor is er altijd een applicatiebeheerder beschikbaar waardoor de systemen gewaarborgd zijn (ook bij vakanties en ziekte).

In onderstaand overzicht is inzichtelijk gemaakt wat de begrote en werkelijke lasten zijn van eigen personeel (inclusief bestuur) en inhuur ter vervanging van vast personeel.

Omschrijving	bedrag (x €1.000)	Lasten per inwoner
Salarislasten werkelijk 2017	17.160,7	421,5
Inhuur ter vervanging van vast personeel	1.917,7	47,1
<b>Inhuur tvv vast personeel/ totale loonsom + inhuur</b>	<b>10,1%</b>	

Tabel 1.2

Tot en met de programmabegroting 2017 waren er geen inhuurlasten ter vervanging van vast personeel begroot. Dit komt doordat het uitgangspunt gehanteerd werd dat deze lasten in de begroting zijn opgenomen bij de salarislasten.

Door de aangenomen motie "Meer inzicht in personeelskosten" zijn met ingang van de programmabegroting 2018 inhuurlasten begroot. Het begrote percentage inhuur ter vervanging van vast personeel is in 2018 10%. Werkelijk is dit in 2017 10,1%.

## 2. Inhuur ten laste van de exploitatie

Hieronder verstaan we de inhuur van expertise waarvoor geen formatie beschikbaar is.

Progr		Inhuur begroot (x €1.000)	Inhuur werkelijk (x €1.000)	verschil (- is overschrijding, + is onderschrijding) (x €1.000)
0	Bestuur en ondersteuning	127,2	181,0	-53,8
1	Openbare orde en veiligheid	53,1	16,7	36,4
2	Verkeer en vervoer	87,7	108,6	-20,9
3	Economie	44,0	49,1	-5,1
4	Onderwijs	-	23,1	-23,1
5	Sport, cultuur en recreatie	153,1	60,7	92,4
6	Sociaal domein	635,0	651,8	-16,8
7	Volksgezondheid en milieu	5,0	2,7	2,3
8	VHROSV	40,9	76,2	-35,2
<b>Eindtotaal</b>		<b>1.146,0</b>	<b>1.169,9</b>	<b>-23,8</b>

Deze inhuurlasten zijn begroot binnen de budgetten in de taakvelden.

Tabel 2.1

Omschrijving	bedrag (x €1.000)	Lasten inwoner	per (x)
Salarislasten werkelijk 2017	17.160,7		421,5
Inhuur ten laste van exploitatie	1.169,9		28,7
<b>Inhuur ten laste van expl/ totale loon om + inhuur</b>		<b>6,4%</b>	

Tabel 2.2

## 3. Inhuur ten laste van projecten en kredieten

De inhuur die wordt ingezet bij projecten wordt gedekt uit de betreffende kredieten. Deze

lasten hebben geen effect op het exploitatiesaldo. In 2017 bedragen de inhuurlasten op kredieten €276 dzd.

## Bijlage 6 Verantwoording

- Programmabegroting 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019
- Jaarstukken 2015, 2016, 2017
- Rekenkamercommissie onderzoek externe inhuur 2009
- Opvolgonderzoek rekenkamercommissie 2012
- Collegeprogramma 2018-2022
- Memo spelregels inhuur burgemeester 2008 13 november 2008
- Beleidskader inhuur van personeel 4 januari 2010
- Toezegging “Stand van zaken organisatie” 14 december 2016
- Accountantsverklaring bij jaarstukken 2016
- Motie “Meer inzicht in personeelskosten” 6 juli 2017
- Aanbestedingsstrategie inhuur 2018 februari 2018
- Memo inhuurstrategie april 2018.
- Doorlichting organisatie Rijnconsult 13 juli 2018
- Tendernet
- Gesprek met Richard Pirovano, Waarnemend gemeentesecretaris en voormalig afdelingshoofd bedrijfsvoering en samenleving en voormalig hoofd bedrijfsvoering en Astrid Schölvink, voormalig gemeentesecretaris : 27 november 2018
- Gesprek met Martijn Smit, burgemeester en portefeuillehouder Personeel en Organisatie: 27 november 2018
- Gesprek met een deel van de gemeenteraad 4 december 2018