

# Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille P. Heiliegers
Auteur Dhr. W.H.C. Stigter
Telefoon 5113062 E-mail: wstigter@haarlem.nl
CS/SB Reg.nr. 2010 / 340393
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 28 september 2010

## Onderwerp

Rapport externe inhuur “*Van buiten naar binnen*”

## DOEL: Besluiten

Op grond van artikel 213a van de Gemeentewet dient het college van B&W periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren over het door haar gevoerde bestuur. In 2010 is onderzoek gedaan naar de kosten, de toegevoegde waarde en sturing en beheersing van externe inhuur. Zie ook Programmabegroting 2010-2014, pagina 29. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

---

## B&W

1. Het college stelt het rapport externe inhuur getiteld “Van buiten naar binnen” vast, inclusief de daarin opgenomen regels omtrent externe inhuur;
2. Het college heeft het voornemen het rapport de richting te laten zijn voor het realiseren van € 1,5 miljoen besparing op externe inhuur;
3. Het college vraagt aan de OR advies over dit voornemen;
4. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur, met de aanbeveling dit te betrekken bij de behandeling van de begroting 2011;.
5. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit.

# Collegebesluit

**Onderwerp:** Rapport externe inhuur “Van buiten naar binnen”

**Reg. Nummer:** 2010 / 340393

## 1. Inleiding

Op grond van artikel 213a van de Gemeentewet dient het college van B&W periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren over het door haar gevoerde bestuur. In 2010 is onderzoek gedaan naar de kosten, de toegevoegde waarde en sturing en beheersing van externe inhuur. Zie ook Programmabegroting 2010-2014, pagina 29.

De centrale vraag van dit onderzoek is: *Wat is de aard en de (financiële) omvang van de externe inhuur van de gemeente Haarlem, hoe doeltreffend en doelmatig is deze, en is de sturing en beheersing hiervan voldoende?*

## 2. Besluitpunten college

1. Het college stelt het rapport externe inhuur getiteld “Van buiten naar binnen” vast, inclusief de daarin opgenomen regels omtrent externe inhuur;
2. Het college heeft het voornemen het rapport de richting te laten zijn voor het realiseren van € 1,5 miljoen besparing op externe inhuur;
3. Het college vraagt aan de OR advies over dit voornemen;
4. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur, met de aanbeveling dit te betrekken bij de behandeling van de begroting 2011;
5. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit.

## 3. Beoogd resultaat

Het rapport geeft inzicht in de aard en omvang van de externe inhuur van de gemeente Haarlem, de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid, en de mate van sturing en beheersing. Het rapport bevat beleidsregels voor de ambtelijke organisatie voor de inhuur van externen, gericht op een betere sturing en beheersing van de kwaliteit en kwantiteit van de inhuur. Tevens bevat het een aanzet tot het veranderen en verbeteren van de organisatie op een zodanige manier dat minder van inhuur gebruik hoeft te worden gemaakt. Op basis van de beleidsregels is een besparing mogelijk van structureel € 1,5 miljoen structureel met ingang van 2011. Deze besparing is de eerste invulling van de afspraak in het coalitieakkoord om de externe inhuur te verminderen van € 18 miljoen naar € 9 miljoen.

## 4. Argumenten

Met het rapport is uitvoering gegeven aan het voornemen zoals geformuleerd in de Programmabegroting 2010-2014, pagina 29.

## 5. Kanttekeningen

Dit rapport is de invulling van het onderzoek op grond van de gemeentelijke verordening op doelmatigheidsonderzoeken. Het geeft aan wat het beleid en de doelmatigheid is geweest van externe inhuur. Uit het onderzoek blijkt dat de inhuur ongeveer € 18 miljoen per jaar is. Ook blijkt dat de motieven om in te huren op zich in orde zijn en dat de organisatie zich bewust is van de voor- en nadelen. De organisatie maakt bij het inhuren een inhoudelijke afweging tussen de voor- en nadelen. De kosten van externe inhuur worden in het algemeen ordentelijk gedekt uit diverse bronnen en leiden niet tot overschrijdingen in de jaarrekeningen. De

uitgaven voor de inhuur van externen blijken niet minder beheersbaar dan andere uitgaven van de gemeente. Bij de uitgaven voor de inhuur van externen is er daarom niet zozeer sprake van een budgettair beheersingsprobleem, maar van een sturings- en doelmatigheidsvraagstuk. Anders gezegd: kunnen we voldoende sturen op de hoeveelheid en prijs van de inhuur en is inhuren de meest doelmatige keuze op korte én lange termijn.

Op grond van dit onderzoek en de daarin opgenomen regels voor aanpassing van het beleid kan vervolgens invulling gegeven gaan worden aan de afspraken uit het coalitieakkoord, namelijk een besparing van tenminste € 1,5 miljoen op begrotingsbasis.

Een deel van de vermindering wordt bereikt doordat er voor sommige taken besloten is tot tijdelijke inhuur. Voorbeelden zijn de invoering van de WMO, inhaalslag vastgoed, inlopen achterstallig onderhoud en inhaalslag bestemmingsplannen. Ook de verwachte vermindering van het aantal projecten leidt tot minder inhuur, evenals de afname van het personeelsbestand (waardoor er minder vacatureruimte is om inhuur uit te betalen). Deze verminderingen leiden niet allemaal tot een voordeel op begrotingsbasis, omdat een deel van deze inhuur wordt betaald uit investeringsbudgetten. Dat levert pas op termijn een besparing op via lagere kapitaallasten.

## **6. Uitvoering**

De uitvoering van het realiseren van minder inhuur en een besparing op begrotingsbasis van tenminste € 1,5 miljoen zal langs meerdere sporen gebeuren.

In de eerste plaats zal door middel van een verlaging van de inhuurtarieven een besparing optreden. Het college streeft naar een vermindering van gemiddeld 10% van de tarieven. Dat levert een bruto besparing op van € 1,8 miljoen, waarvan nader moet worden berekend welk deel daarvan ten gunste van de exploitatiebegroting komt en welk deel via projecten en investeringen tot lagere kapitaallasten leidt.

In de tweede plaats zal gekeken worden naar de noodzaak van het handhaven van het protocol voor flexibel capaciteitsbeheer voor (hoofd) afdelingen Stedelijke Projecten en Ruimtelijk Ontwerp. De arbeidsmarkt voor projectleiders is immers met het teruglopen van het aantal projecten bij de overheid veranderd en dat kan gevolgen hebben voor het aantrekken van personeel. Dit kan een besparing opleveren, omdat eigen personeel altijd goedkoper is dan inhuur. Omdat het een besparing om de kosten van projecten en investeringen betreft, zal de besparing pas op termijn, via lagere kapitaallasten, leiden tot een besparing op de begroting.

Ten derde zal onderzocht worden of en in welke mate de budgetten voor externe inhuur kunnen worden verminderd. Daarbij zal onder andere gekeken worden naar andere mogelijkheden, zoals het niet uitvoeren van de werkzaamheden, het verminderen van de kwaliteit er van of het (deels) laten vervallen van andere werkzaamheden. Ook het aanpassen van gemeentelijk beleid waar de werkzaamheden op gebaseerd zijn kan worden veranderd.

Deze genoemde drie onderdelen zullen voor 1 januari 2011 gereed zijn. Het nieuwe beleid voor inhuur voortvloeiend uit de maatregelen van het rapport vergt een langere invoeringstermijn. De verwachting is dat uitvoering van die maatregelen tot een verdere besparing leidt.

## **7. Bijlagen**

Bijlage 1: Rapport externe inhuur “Van buiten naar binnen”

Het college van burgemeester en wethouders

de secretaris

de burgemeester

## **VAN BUITEN NAAR BINNEN**

*Onderzoek naar beleid en kosten bij inhuur van externen, op grond van artikel 213a Gemeentewet.*

### **Inleiding**

In de programmabegroting 2010 is aangekondigd dat er een doelmatigheidsonderzoek ex artikel 213a van de Gemeentewet zal plaatsvinden naar de inhuur van externen. De reden hiervoor is niet alleen gelegen in het grote geldbedrag dat hiermee is gemoeid, maar ook vanwege het breed in overheidskringen gedeelde gevoel dat er op het gebied van de hoeveelheid en de prijs van de inhuur van externen het nodige te besparen valt. In een tijd van bezuinigingen is dat natuurlijk een extra stimulans om goed te kijken welke bijdrage aan de ombuigingsopgave kan worden geleverd.

Omdat de ervaring heeft geleerd dat de verwerking van de kosten van de inhuur van externen in de financiële huishouding niet eenduidig in één of enkele begrotingsposten plaats vindt en dat vele actoren zijn betrokken bij het inhuren van externen, is het onderzoek erop gericht geweest om de materie grondig in beeld te brengen en te analyseren, waarbij ook vele betrokken ambtelijke medewerkers zijn geïnterviewd om kennis te nemen van hun ervaringen en motieven. Dit om recht te doen aan de complexiteit van dit onderwerp en het formuleren van te gemakkelijke aanbevelingen te voorkomen.

In dit rapport wordt de situatie in Haarlem op het gebied van de inhuur van externen cijfermatig en verbaal uiteengezet, gevolgd door een schets van het totale beeld en een aanzet voor een aangescherpt beleid op dit gebied.

### **Begripsomschrijving**

Wat verstaan we onder “externen”? Uit zowel publicaties die over het onderwerp zijn verschenen als de kaderstellende stukken die er in Haarlem bestaan op dit gebied blijkt dat er verschillen zijn in de hantering van het begrip “externen”. In de Budgethoudersregeling van de gemeente Haarlem uit 2007 wordt de volgende definitie gehanteerd: “Al het personeel dat op tijdelijke basis wordt ingehuurd en dat niet in dienst is van de gemeente Haarlem.” De volgende soorten externe inhuur worden in dat stuk onderscheiden:

1. Interim management
2. Organisatieadvies
3. Uitzendwerk
4. Gespecialiseerde kennis

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen inhuur van externen en uitbesteding. Bij uitbesteding wordt een bepaalde taak na een offerte- of aanbestedingsprocedure gegund aan een bedrijf, dat vervolgens deze taak uitvoert zonder dat de gemeente de betrokken medewerkers van het bedrijf direct aanstuurt. Voorbeelden hiervan zijn de schoonmaak van gemeentelijke kantoren en de catering in de bedrijfsrestaurants. Hier is dus geen sprake van inhuur van externen. Is daarentegen bij een ingeschakeld extern bedrijf wel sprake van aansturing door de gemeente, dan is er dus wel sprake van inhuur van een externe. Dat is ook het geval indien er met dit bedrijf een contract bestaat over tarieven en andere condities. Een voorbeeld hiervan is de inschakeling van de stadsadvocaat voor juridisch advies.

Onze conclusie is dat de hiervoor beschreven omschrijving van het begrip externe inhuur door de organisatie eenduidig en consistent moet worden gehanteerd, waarbij centraal in de organisatie een uitspraak wordt gedaan over de twijfelgevallen.

### **Motieven voor de inhuur van externen**

Inhuur van externen is, bedrijfseconomisch gezien, de vergroting van de productiecapaciteit van de organisatie met het doel uitval of vertraging van de productie te voorkomen dan wel vanwege de onmogelijkheid of onwenselijkheid eigen personeel in dienst te nemen voor bepaalde werkzaamheden. Het inhuren van externen is allang een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering; een moderne organisatie zonder die inhuur is ondenkbaar. Het gaat er dus om te kijken of de hoeveelheid en de manier waarop wordt ingehuurd doelmatig genoeg zijn. De beslissing tot het inhuren van externen wordt, zo blijkt uit de interviews, doorgaans op hoog niveau binnen de hoofdafdelingen genomen. Het management wil er zicht op houden vanwege de kosten en de dekkingsmogelijkheden en vanwege de effecten van de aanwezigheid van externen op de eigen organisatie. De volgende motieven noemen de hoofdafdelingsmanagers voor de inhuur van externen:

1. Het werk moet doorgaan, ook als er vacatures of zieken zijn. Dat kan zijn vanwege wettelijke termijnen die in acht genomen moeten worden (vergunningen, bezwaarschriften). Of vanwege de (politieke) prioriteit van het werk in kwestie. Of om te voorkomen dat de werkdruk bij de overgebleven medewerkers zo groot wordt dat er mensen dreigen uit te vallen.
2. Bij het vertrek van een leidinggevende wordt nogal eens een interim manager aangetrokken om de continuïteit te waarborgen, om gewenste veranderingen ondanks weerstand door te voeren of om eens met een frisse blik naar het organisatieonderdeel te kijken en veranderingsmogelijkheden te ontwikkelen.
3. De arbeidsmarkt maakt het onmogelijk om formatieplaatsen te bezetten met eigen personeel, hetzij omdat er voor het salarisniveau van de functie geen goede mensen te werven zijn, hetzij omdat de geïnteresseerde personen niet in vast dienst van de gemeente willen komen, maar bijvoorbeeld liever als zelfstandige zonder personeel (zzp-er) werkzaam willen zijn.
4. Er moet een eenmalige of weinig voorkomende taak worden verricht waarvoor het eigen personeel geen tijd heeft of onvoldoende specifieke kennis van heeft. En die zo zelden voorkomt dat het ondoelmatig is om die competentie vast in de organisatie op te nemen.

Voor de hoofdafdeling Stedelijke Projecten (voorheen Stadsbedrijven) is begin 2008 een Protocol Flexibel Capaciteitsbeheer opgesteld (zie bijlage bij dit rapport). Dit protocol is opgesteld vanwege het vraaggestuurde karakter van de werkzaamheden van de hoofdafdeling Stedelijke Projecten en stelt regels omtrent het capaciteitsbeheer, waar onder ook de inhuur van externen valt. Uitgangspunt is een verhouding vast / flexibel personeel van 80 / 20. Het protocol heeft tot doel het zorgen voor flexibiliteit in de hoeveelheid beschikbare menskracht om schommelingen in de hoeveelheid werk te kunnen opvangen. Het protocol is ook van toepassing op de afdeling Ruimtelijk ontwerp van de hoofdafdeling Stadszaken.

## **Voor en nadelen van de inhuur van externen**

Aan het inhuren van externen zijn werkinhoudelijke voor- en nadelen verbonden. Een ander groot nadeel, de kosten, komt hierna aan de orde.

### *Voordelen:*

1. Externen zijn snel beschikbaar.
2. De organisatie kan snel af van een externe, als die niet bevalt of als de werkhoeveelheid is afgenomen. De organisatie is op die manier flexibeler.
3. Er komt nieuwe kennis in de organisatie, waardoor de externe oriëntatie van de organisatie wordt vergroot.
4. Externen kijken met een frisse blik naar de organisatie en zijn werkwijzen.

### *Nadelen:*

1. De organisatie moet de externen begeleiden en inwerken.
2. Als een externe na een tijdje opstapt, verdwijnt er een stuk kennis en geheugen uit de organisatie
3. Externen zijn veelal minder betrokken bij de stad, het bestuur en de organisatie dan eigen medewerkers.
4. Er kunnen fricties ontstaan binnen een afdeling als een externe meer verdient voor hetzelfde werk dan een medewerker in vaste dienst.

Wij concluderen dat de motieven om in te huren op zich in orde zijn en dat de organisatie zich bewust is van de voor- en nadelen. De organisatie maakt bij het inhuren een inhoudelijke afweging tussen de voor- en nadelen. Bij deze afweging wordt doorgaans niet de vraag gesteld of er andere mogelijkheden zijn, zoals het niet uitvoeren van de werkzaamheden, het verminderen van de kwaliteit er van of het (deels) laten vervallen van andere werkzaamheden. En evenmin of het gemeentelijk beleid waar de werkzaamheden op gebaseerd zijn kan worden veranderd. De opdrachtgever wordt ook niet gevraagd of hij de werkzaamheden wil laten doorgaan als blijkt dat daar externe inhuur voor nodig is.

## **De kosten van inhuur externen**

Het onderzoek heeft zich cijfermatig gericht op de jaren 2008 en 2009, omdat dit de twee jaren zijn na de nieuwe indeling van de organisatie. Verder terug gaan in de tijd geeft grote vergelijkingsproblemen voor de onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Bovendien geven de jaren 2008 en 2009 een voldoende en consistent beeld van de inhuur van externen in Haarlem om daar conclusies uit te trekken. De interviews bevestigen bovendien dat de gang van zaken in eerdere jaren daarvan niet wezenlijk heeft verschild. Voor een actueel beeld over de financiële ramingen voor de inhuur van externen zijn de begrote bedragen van 2010 en 2011 opgenomen.

In tabel 1 zijn de begrote en werkelijke uitgaven voor de jaren 2008 en 2009 weergegeven, aangevuld met de begrote bedragen voor 2010 en 2011. Ook zijn de bedragen voor ‘aankoop diensten’ opgenomen, voor zover het gaat om de diensten accountancy, rechtsbijstand en advies van derden. Deze diensten worden conform de geldende interne boekhoudregels niet onder ‘inhuur derden’ verantwoord. De reden hiervan is dat deze dienstverleners doorgaans niet of in veel mindere mate door

de gemeente worden aangestuurd nadat zij zijn ingeschakeld, maar hun werkzaamheden volgens hun eigen beroepsregels uitvoeren. Omdat dit een diffuus onderscheid is, zijn de bedragen toch in de tabel opgenomen. Gezien het gestelde in de paragraaf begripsomschrijving moet nader worden vastgesteld wat van de categorie 'aankoop diensten' voortaan onder de 'inhuur derden' wordt verantwoord.

Tabel 1 : Kosten van inhuur en aankoop diensten

Bedragen x € 1 miljoen	Begroting 2008	Rekening 2008	Begroting 2009	Rekening 2009	Begroting 2010	Begroting 2011
<b>Hoofdafdeling</b>						
Concernstaf	0,0	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0
Dienstverlening	1,3	1,9	1,5	1,7	1,0	0,8
Middelen en Services	0,3	1,7	0,8	2,2	0,4	0,2
Stedelijke Projecten (v/h Stadsbedrijven)	2,1	3,9	3,7	4,6	2,1	2,1
Stadszaken	1,1	2,7	0,3	3,0	0,7	0,7
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	0,2	1,1	0,8	1,1	0,2	0,7
Veiligheid Vergunningen en Handhaving	0,3	1,6	0,2	1,4	1,0	0,5
Wijkzaken	1,9	3,1	1,9	3,8	1,7	1,2
Inhuur door verzelfstandigde onderdelen	0,2	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totaal inhuur externen</b>	<b>7,3</b>	<b>17,2</b>	<b>9,2</b>	<b>18,0</b>	<b>7,2</b>	<b>6,3</b>
Accountancy	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Advies van derden	0,7	1,0	0,7	0,7	0,4	0,4
Rechtsbijstand	0,1	0,4	0,1	0,4	0,1	0,1
<b>Totaal 'aankoop diensten'</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
<b>Totaal inhuur en aankoop diensten</b>	<b>8,3</b>	<b>18,7</b>	<b>10,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7,9</b>	<b>7,0</b>

Onze conclusie is dat Haarlem een bedrag van € 17 à 18 miljoen per jaar uitgeeft aan de inhuur van externen. Dit is in absolute zin een groot bedrag; in relatieve zin gaat het om ongeveer 4% van de totale uitgaven van de gemeente en 25% van de loonkosten. De begrote bedragen zijn echter fors lager. Dat komt met name door de wijze waarop de uitgaven voor inhuur tot stand komen en de manier waarop deze worden gedekt uit verschillende soorten budgetten; de volgende paragraaf gaat hier specifiek op in.

### De dekking van de kosten van inhuur

De kosten die de gemeente maakt moeten natuurlijk ook ergens uit worden betaald. In figuur 1 (zie volgende bladzijde) is de dekking van deze uitgaven opgenomen (exclusief 'aankoop diensten'), gesplitst in vier categorieën: dekking uit budgetten die specifiek voor inhuur in de begroting zijn opgenomen, dekking uit investeringen en projecten, dekking uit overige budgetten zoals grondexploitaties, bijdragen derden en dekking uit vacaturruimte. Hierbij past de kanttekening dat uit de financiële administratie niet meer informatie valt te halen, dan er is ingestopt. Dit betekent dat niet altijd eenduidig uit de administratie blijkt waarvoor een bepaalde inhuur is ingezet. Met name de hier gehanteerde categorieën 'investeringen en projecten' en 'overige budgetten zoals grondexploitaties en bijdragen derden' zijn vanuit de gegevens in de administratie niet haarscherp van elkaar te onderscheiden, maar lopen in de praktijk in elkaar over.

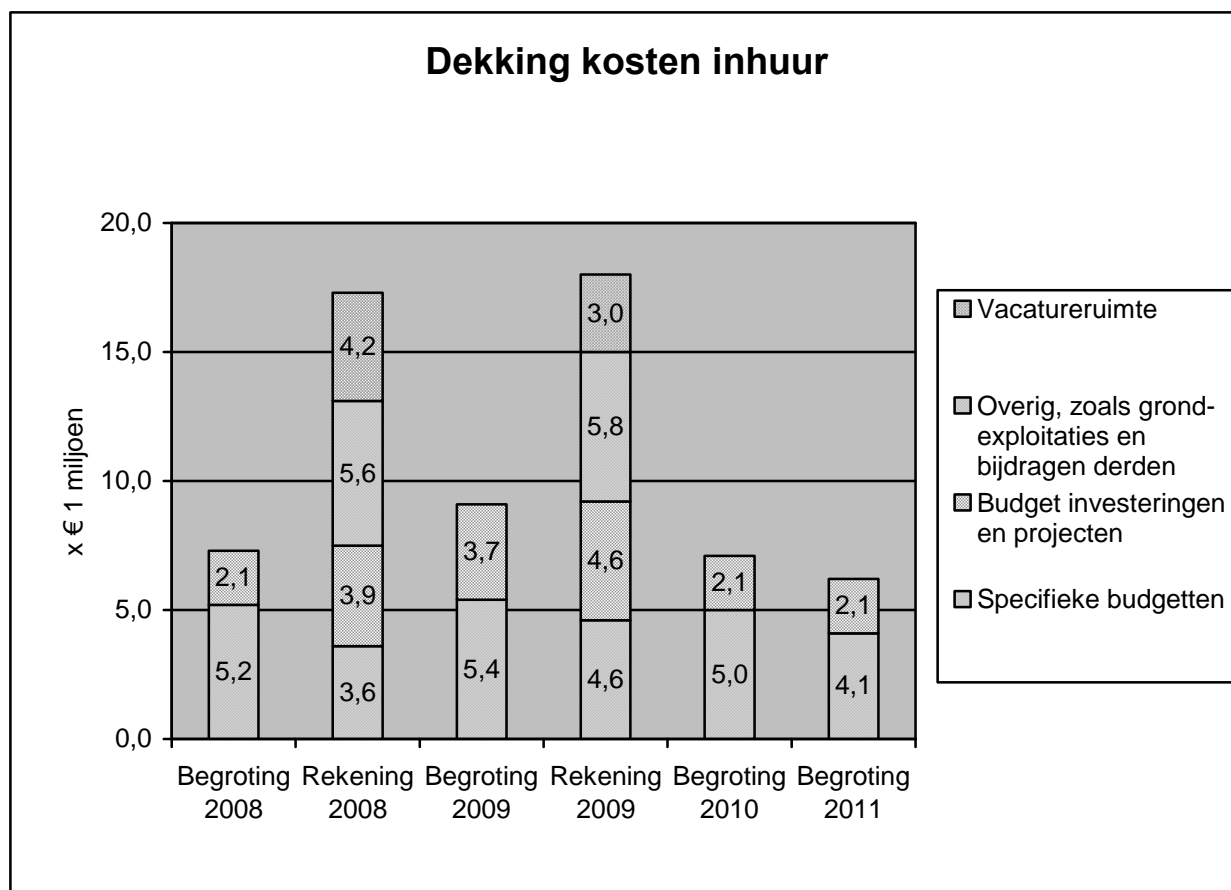
Uit deze figuur blijkt dat de kosten van de inhuur van externen voor ongeveer de helft worden gedekt uit daarvoor reeds in de begroting opgenomen specifieke budgetten voor inhuur en uit geraamde budgetten voor investeringen en projecten. De kosten die ten laste van investeringen en projecten komen zijn vooral de kosten van voorbereiding, uitvoering en toezicht van de hoofdafdeling Stedelijke



Projecten. Deze kosten worden (net als de loonkosten van het eigen personeel) geactiveerd en als onderdeel van de totale kosten afgeschreven over een aantal jaren. Zoals bekend streeft Haarlem ernaar het activeren van dit soort kosten te beperken, zodat er op den duur een verschuiving zal gaan optreden van de dekking uit 'investeringen en projecten' naar 'specifieke budgetten'.

De andere helft van de uitgaven wordt gedekt uit vacatureruimte binnen de loonsom, uit overige budgetten zoals grondexploitaties en uit bijdragen van derden. De dekking uit de vacatureruimte laat zich niet vooraf in de begroting als afzonderlijk budget ramen; deze inhuur betreft veelal uitzendkrachten die worden ingezet ingeval van onderbezetting van een afdeling (ziekte, vakantie) of wanneer er een piek in de werkzaamheden optreedt. Ook de overige dekking zoals uit grondexploitaties en bijdragen van derden (bijvoorbeeld subsidies en gelden van het Grotestedenbeleid) zijn op begrotingsbasis vaak niet te ramen, omdat werkzaamheden pas beginnen en uitgaven worden gedaan nadat een grondexploitatie is gestart of een bijdrage is ontvangen.

*Figuur 1: Dekking van de kosten van externe inhuur*



Tabel 2 op de volgende bladzijde geeft de verdeling van de dekking over de categorieën van de kosten van de inhuur van externen per hoofdafdeling weer. Voor de eenvoud zijn de dekking uit specifieke budgetten en uit investeringen en projecten samengevoegd omdat deze beide categorieën worden begroot. Dit in tegenstelling tot de categorieën vacatureruimte en grondexploitaties en subsidies. De bedragen aan inhuur per hoofdafdeling zijn daarbij voor 2008 en 2009 bijelkaar opgeteld en sluiten aan bij de bedragen in tabel 1.

Tabel 2: dekking kosten inhuur externen per hoofdafdeling, 2008 en 2009 tezamen, bedragen x € 1.000

Hoofdafdeling	Inhuur 2008 + 2009	Dekking uit investeringen en specifiek budget	Dekking uit vacatureruimte	Dekking uit overig: grondexploitatie + bijdragen derden
Concernstaf	0,3	0,0	0%	0,1
Dienstverlening	3,5	2,7	77%	0,4
Middelen en Services	3,9	1,1	28%	1,9
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2,2	0,9	42%	1,1
Stadszaken	5,7	1,5	26%	3,0
Stedelijke Projecten	8,5	5,8	69%	2,3
Veiligheid Vergunningen en Handhaving	3,0	0,5	16%	2,3
Wijkzaken	6,9	3,8	56%	2,3
Inhuur door verzelfstandigde onderdelen	1,2	0,2	14%	1,0
<b>Totaal inhuur 2008 + 2009</b>	<b>35,2</b>	<b>16,5</b>	<b>47%</b>	<b>11,4</b>

Uit deze tabel blijkt dat er grote verschillen per hoofdafdeling bestaan voorwat betreft de dekking van de kosten van inhuur van externen. Zo dekt de hoofdafdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving 76% van de kosten van inhuur uit vacatureruimte, terwijl de hoofdafdeling Stedelijke Projecten dit doet voor 4%. Deze verschillen hangen in grote mate af van het soort werk dat er door een hoofdafdeling wordt verricht. Bij het formuleren van beleid omtrent de inhuur van externen moet met deze verschillen rekening worden gehouden. Uit het cijfermateriaal en de interviews blijkt dat de kosten van inhuur van externen (vrijwel) volledig worden gedekt uit beschikbaar budget en vacatureruimte. Beschikbaar betekent hier begroot plus niet begroot, maar wel ontvangen. In de analyses die zijn opgenomen in de jaarrekeningen komen geen overschrijdingen van enige omvang voor als gevolg van de inhuur van externen.

De *begrote* budgetten voor externe inhuur voor een organisatie als de gemeente Haarlem lijken met 8 tot 12% van de loonsom alleszins acceptabel. De *werkelijke* uitgaven zijn twee keer zo hoog als de begrote budgetten, maar leiden desondanks niet tot nadelen in de jaarrekening. Een deel van het verschil kan worden verklaard uit het niet (volledig) in de begroting kunnen opnemen van bijdragen van derden (subsidies, GSB-gelden), zolang deze niet definitief zijn toegezegd. Gelijktijdig worden dan evenmin alle uitgaven geraamd. Zodra dan de subsidie beschikbaar komt, ontstaat ruimte voor niet-geraamde uitgaven.

Voor een goed beheer van de uitgaven en inkomsten is het noodzakelijk dat het verschil tussen geraamde en werkelijke uitgaven aan externe inhuur wordt verkleind. Enerzijds door beter te begroten en zonodig tussentijds de begroting bij te stellen, anderzijds door minder uit te geven aan externe inhuur.

Wij concluderen dat de kosten van externen in het algemeen ordentelijk worden gedekt uit diverse bronnen en niet leiden tot overschrijdingen in de jaarrekeningen. De uitgaven voor de inhuur van externen blijken niet minder beheersbaar dan andere uitgaven van de gemeente. Bij de uitgaven voor de inhuur van externen is er daarom niet zozeer sprake van een budgettair beheersingsprobleem, maar van een sturings- en doelmatigheidsvraagstuk. Anders gezegd: kunnen we voldoende sturen op de hoeveelheid en prijs van de inhuur en is inhuren de meest doelmatige keuze op korte én lange termijn. De beheersmaatregelen tot beperking van de inhuur van externen die verderop aan de orde komen behoeven dus niet te liggen in de sfeer van de begrotingsdiscipline, maar in die van sturing op een geringere en doelmatige inzet van externen en op een verlaging van de prijs van de inhuur hiervan.

## **Vergelijking met andere overheden**

Het is relevant om na te gaan of Haarlem met deze cijfers afwijkt van andere overheidsorganisaties, met name gemeenten. Zo'n benchmark blijkt echter niet goed mogelijk omdat de definities, cijfermatige indelingen en onderzochte periodes sterk uiteen lopen. De Rekenkamercommissie van Amersfoort bijvoorbeeld, die een onderzoek heeft verricht naar de inhuur van externen (ondersteund door PriceWaterhouseCoopers), heeft de conclusie moeten trekken dat zij daarom heeft moeten afzien van een benchmarkanalyse.

## **Bij wie huren wij in?**

Uit de administratie blijkt dat Haarlem van veel bedrijven menskracht inhuurt. In totaal gaat het om ongeveer 300 bedrijven. De vier bedrijven waar Haarlem het meeste heeft ingehuurd in 2008 en 2009 waren uitzendorganisaties: Maandag / vh Sargas, Tempo Team, Randstad en Vedioor. Alleen met TempoTeam is een raamcontract afgesloten. Samen waren zij goed voor € 5 miljoen inhuur in 2008 en € 4,5 miljoen in 2009. Dat is ongeveer een kwart van de totale inhuur. Anders gezegd: 1% van de bedrijven waar Haarlem inhuurt zorgt voor 25% van de kosten en 99% van de bedrijven zorgen voor 75% van de kosten van inhuur. Haarlem huurt dus bij heel veel bedrijven voor een relatief klein bedrag in. Bovendien lijkt het erop dat eenzelfde specialisme vaak bij meerdere bedrijven wordt ingehuurd. Het is aannemelijk dat door bundeling, concentratie en het afsluiten van raamcontracten kostenvoordelen te behalen moeten zijn. Ook op het gebied van interne doelmatigheid is voordeel te behalen, want deze grote verscheidenheid aan inhuur leidt tot circa 12.000 facturen per jaar.

Wij concluderen dat het verminderen van het aantal bedrijven waarbij externen worden ingehuurd voordelen kan opleveren, zowel voor wat betreft de directe kosten van inhuur als de indirecte kosten (zoals onderhouden van de contacten, aanvragen van offertes en verwerken van facturen).

## **De tarieven voor de inhuur van externen**

Voor de inhuur van uitzendkrachten heeft de gemeente een raamcontract afgesloten met TempoTeam. Dit contract bevat afspraken over de prijs van inhuur voor functies van schaal 1 tot en met 9. De prijs per uur loopt uiteen van € 22 voor schaal 1 tot € 46 voor schaal 9 (ex BTW). Eenzelfde functie in vaste dienst kost de gemeente tussen de € 20 en € 42 per uur, exclusief overhead en gebaseerd op 1350 productieve uren per jaar. Daarbij geldt dat bij uitzendkrachten de gemeente alleen de feitelijk gewerkte uren betaalt en het tarief daalt indien een uitzendkracht meer dan 520 uur wordt ingehuurd. De BTW kan voor de gemeente (gedeeltelijk) een kostenpost zijn; dit is afhankelijk van de werkzaamheden waarvoor de uitzendkracht wordt ingezet. Dit wordt bepaald door de regels van het BTW-compensatiefonds zoals dat voor gemeenten bestaat.

Voor andere inhuur dan uitzendkrachten heeft de gemeente geen raamcontracten afgesloten. De kosten van deze externen lopen uiteen van € 40 tot € 140 per uur (ex BTW), met enkele uitschieters tot € 180 per uur. Vergelijkbare kosten voor eenzelfde functie in vaste dienst tussen schaal 10 en 18 zijn € 47 tot € 105 per uur, exclusief overhead en gebaseerd op 1350 productieve uren per jaar. Indien met een standaard bedrag aan overhead wordt rekening gehouden van € 21 per uur (gebaseerd op de Handleiding Overheidstarieven 2010 van het Ministerie van Financiën), dan komt het vergelijkbare hoogste tarief voor een functie in vaste dienst uit op € 126 per uur. Ook voor deze ingehuurde krachten

geldt dat de gemeente alleen de feitelijk gewerkte uren betaalt en dat de BTW (gedeeltelijk) een kostenpost kan zijn.

Uit deze vergelijking blijkt dat met name in het hogere segment de kosten per uur hoger zijn dan die van een medewerker in vaste dienst van de gemeente. Dit geldt zowel voor zelfstandigen zonder personeel (zzp-ers) als (in versterkte mate) voor inhuur via een bureau.

Tegenover de kosten van inhuur kunnen besparingen staan in de vorm van inhuren voor minder uur per week dan die van de functie waarvoor wordt ingehuurd en het ontbreken van wachtgeldverplichtingen bij inkrimping van de productie.

De verschillen in kosten per uur tussen externen en eigen medewerkers hebben meerdere oorzaken. De belangrijkste zijn het risico op werkloosheid wegens ziekte en (tijdelijk) gebrek aan opdrachten, die een externe zelf moet dragen en dus in zijn uurtarief verwerkt. Ook de schaarste op de arbeidsmarkt heeft invloed op het tarief. Vanwege deze elementen in de tarieven kunnen de kosten van een externe niet één op één worden vergeleken met het salaris of de loonkosten van een overheidsfunctionaris als de minister-president of de burgemeester. Normering daaraan van de kosten van een externe is dan ook het vergelijken van appels met peren, en dus zonder operationele betekenis. Dit neemt niet weg dat in absolute bedragen uitgedrukt sommige extern ingehuurde krachten veel geld kosten. In 2009 waren er ongeveer twintig extern ingehuurde personen (dus geen bedrijven) in de Haarlemse organisatie werkzaam waarvan de kosten per persoon meer dan € 100.000 bedroegen. Voor vier personen beliepen de kosten meer dan € 200.000.

Wij concluderen dat de uurtarieven (exclusief niet-verhaalbare BTW) van externen tot anderhalf keer hoger zijn dan de kosten van een vergelijkbare functie in vaste dienst. Daarbij geldt dat de gemeente bij externen alleen betaalt voor de feitelijk gewerkte uren en er geen of een korte opzegtermijn is. Een relatief klein aantal ingehuurde krachten kost meer dan € 100.000 op jaarbasis.

## **De inkoop van externen**

Het Haarlemse inkoopbeleid heeft ook betrekking op de inhuur van externen. De inkoopers zien hun taak met name liggen in de advisering over inkoop- en aanbestedingsprocessen, bijvoorbeeld over het afsluiten van mantelcontracten met partijen waarvan de gemeente met regelmaat diensten afneemt. Door deze taakopvatting en veel wisselingen in de personele sfeer is de rol van de inkoopfunctie bij het inhuren van externen tot nu toe beperkt geweest. Los hiervan is het in de organisatie zo geregeld dat de beslissing om op een bepaald moment een externe in te huren geheel bij het management in de lijnorganisatie ligt. Er is geen centraal punt in de organisatie waar wordt nagegaan of de inhuur niet goedkoper of slimmer kan, bijvoorbeeld door maatwerkafspraken en mantelcontracten.

Eind 2009 is ambtelijk een Projectvoorstel Inhuur personeel opgesteld. In het document wordt een voorstel gedaan voor een nieuwe inrichting van het inkoopproces met als doel kostenreductie en waarborgen (en waar nodig verbeteren) van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het inkoopproces. In de nota wordt de volgende constatering gedaan:

“Afdelingen werken redelijk autonoom en, binnen de spelregels van het huidige inkoopbeleid en reeds uitgevoerde Europese aanbesteding voor uitzendkrachten, zijn budgethouders vrij om tijdelijk personeel te betrekken bij een willekeurige leverancier, tegen een samen overeengekomen tarief. Het huidige inkoopproces is niet uniform en wordt veelal op een niet gestructureerde wijze uitgevoerd. Gevolg van de huidige werkwijze is dat de administratieve afhandeling van bestelling tot

factuurverwerking de nodige aandacht en relatief veel tijd vraagt van de organisatie. Bijkomend risico is dat door deze werkwijze onvoldoende bewaking plaatsvindt op de Wet Ketenaansprakelijkheid en de Flexwet. Het ontbreekt aan inzicht waardoor het risico bestaat dat contracten van inhuurkrachten regelmatig worden verlengd waardoor met bepaalde personen langdurige inleenverbanden kunnen bestaan waaruit rechten kunnen worden ontleend. Daarnaast komt het voor dat inhuurkrachten vanuit deze situatie voor zich zelf beginnen en zich weer verhuren als zzp-er.....Het verwerven van inhuurkrachten in de huidige situatie kost relatief veel aandacht van het management, terwijl er een groot risico is dat geen optimale prijs en kwaliteitafspraken worden gemaakt.”

Het projectvoorstel sluit goed aan bij het veranderde denken over de inhuur van externen en met name het verbeteren van de inkoop daarvan en zal worden betrokken bij het uitvoeren van het nieuwe beleid zoals dat in deze rapportage wordt voorgesteld.

### **De periode van inhuur**

De periode van inhuur van een externe persoon (dus niet een bedrijf) loopt uiteen van zeer kort (enkele uren) tot zeer lang (meerdere jaren). Er zijn voorbeelden in de organisatie van externen die hier al zo lang werkzaam zijn dat vele collega's niet weten dat het externen zijn. Hierbij spelen natuurlijk arbeidsmarktfactoren een rol, maar de indruk bestaat dat er niet altijd alles op alles wordt gezet om de vacatures te laten vervullen door eigen medewerkers. Deze langdurige inhuur van bepaalde personen speelt het sterkst bij Stedelijke Projecten en bij Wijkzaken, dus in de sfeer van de fysieke projecten. De lange duur van sommige projecten is daar een belangrijke factor voor langdurige inhuur, evenals de complexiteit die specifieke kennis verlangt. De aanwezigheid van nogal wat externen die verscheidene jaren achtereen in de organisatie werken wordt aan de ene kant gezien als een feit des levens waar men niet om heen kan en aan de andere kant als een zelfs gewenste situatie waarbij externe expertise met een bepaalde continuïteit in de organisatie aanwezig is. Het kostenaspect wordt wel degelijk gezien, maar geaccepteerd.

### **HRM en inhuur externen**

Bij de afdeling Human Resource Management (HRM) is sinds 2008 al het personeelsbeleid van de gemeente centraal ondergebracht. Het beleid is tevens aangescherpt en er is een projectvoorstel gemaakt om de centrale rol van HRM bij externe inhuur te vergroten. In de huidige situatie dient eerst contact met HRM te worden opgenomen door de lijnmanagers die tijdelijk een vacature willen laten vervullen of een zieke medewerker willen vervangen. HRM bekijkt vervolgens of er herplaatsbaren of bovenformatieve medewerkers zijn die geschikt zijn voor de functie. Het projectvoorstel bevat voorstellen voor een veel prominentere rol voor HRM. Voorts is HRM de beheerder van één of meer contracten met uitzendbureaus die doorgaans ook “in company” bij HRM kantoor houden. Verder is er een onderdeel van HRM genaamd HIM (Haarlem Interim Management) bestaande uit vijf medewerkers die ad interim managementfuncties vervullen of projecten leiden. De geïnterviewde managers geven veelal aan dat het HIM niet kan leveren wat zij willen, zodat bij voorkeur de externe markt wordt opgegaan.

## Het totale beeld

Afgaande op de cijfers, de interviews en andere informatie kan het volgende beeld van de situatie met betrekking tot de inhuur van externen worden geschetst:

1. Haarlem huurt voor ongeveer € 18 miljoen per jaar in. Dit is in absolute zin een groot bedrag; in relatieve zin gaat het om ongeveer 4% van de totale uitgaven van de gemeente en 25% van de loonsom. Een deel van de inhuur komt daarbij ten laste van die loonsom, voor de tijdelijke vervanging wegens vacatures en ziekte.
2. De begrote bedragen zijn lager dan de werkelijke uitgaven. Dat komt met name door de wijze waarop de uitgaven voor inhuur tot stand komen en de manier waarop deze worden gedekt uit verschillende soorten budgetten.
3. De externe inhuur vindt plaats binnen de budgettaire kaders van de gemeente en wordt bekostigd uit budgetten, investeringen, vastgoedexploitaties, bijdragen van derden en uit de loonsom.
4. Er is onvoldoende duidelijkheid over de definitie van externe inhuur. Ook de boekhoudkundige verwerking is daarmee verschillend.
5. De managers hebben een grote mate van vrijheid om externen in te huren; er is weinig centraal kaderstellend beleid over de manier waarop en de mate waarin deze inhuur dient plaats te vinden.
6. Bij de inhuur van externen is geen sprake van een beheersprobleem, want de beheersing wijkt niet af van de overige uitgaven van de gemeente, maar wel van een vraagstuk van doelmatigheid en sturing.
7. Er zijn weinig drempels voor externe inhuur, waardoor dit gemakkelijke gebeurt; waarschijnlijk komt dit ook doordat budgetten er voldoende ruimte voor bieden.
8. De rol van de afdelingen Inkoop en HRM in het beleid ten aanzien van de inhuur van externen is beperkt.

## Een nieuw beleid voor de inhuur van externen

Gezien het bedrag dat Haarlem uitgeeft aan de inhuur van externen en de financiële en inhoudelijke ruimte die er in de organisatie bestaat om tot inhuur over te gaan, is het mogelijk en wenselijk – ook gezien de financiële situatie van de gemeente – om een aanzienlijke besparing op deze uitgaven te realiseren. Dat moet gebeuren door het ontwikkelen en consequent doorvoeren van een strakker beleid, zowel aan de volume- als aan de prijskant. Dit beleid dient te bestaan uit een goede inrichting en sturing van de organisatie, het opwerpen van drempels voor het inhuren van externen (inclusief financiële kaders) en het stimuleren van het benutten van alternatieven. Maatregelen in de sfeer van het budgetbeheer hoeven niet anders te zijn dan voor andere onderwerpen. Dat beleid ziet er als volgt uit:

1. Bestuur en management committeren zich aan de terugdringing van de inhuur van externen. De top van de organisatie moet zich hier sterk voor maken. De hoofdafdelingsmanagers accepteren daarbij dat aan de eigen vrijheid beperkingen worden opgelegd.

2. Gemeentebestuur (college en raad) en management accepteren – meer dan nu – als regel productieverlies. kwaliteitsvermindering of vertraging bij vacatures of ziekte, zodat minder snel een beroep hoeft te worden gedaan op de inhuur van externen. Uitzonderingen worden gemaakt voor terreinen waar wettelijke termijnen van besluitvorming bestaan (bezwaarschriften, vergunningen) of waar vertraging maatschappelijk ongewenst is (uitkeringen).
3. Er komt een centraal punt in de organisatie bij Middelen en Services (Inkoop en HRM) waar de verantwoordelijkheid komt te liggen voor de uitvoering van het beleid van de inhuur van externen. Deze taak houdt in het verzamelen van informatie uit de administratie, het maken en actueel houden van beleidsregels, het afsluiten en monitoren van contracten met leveranciers, het verzorgen van rapportages voor directie en bestuur, het verzamelen van kennis van buiten de gemeente en het waar mogelijk samenwerken met andere (overheids)organisaties.
4. Er wordt een eenduidige definitie van inhuur externen gehanteerd die boekhoudkundig vertaald wordt in een beperkt aantal kostensoorten waarop deze uitgaven primair worden geboekt alvorens ze naar de kostendragers worden doorberekend. Zo kan uit de administratie direct en volledig worden afgeleid wat er aan externen wordt uitgegeven.
5. Er worden op korte termijn (mantel)contracten gesloten met bedrijven waarvan Haarlem regelmatig diensten afneemt, te beginnen met de bedrijven met de grootste omzet in Haarlem. Uiteraard worden de daarbij de aanbestedingsregels toegepast en wordt ook gekeken naar andere bedrijven en alternatieven.
6. Een extern ingehuurde persoon krijgt in principe een contract voor ten hoogste 6 maanden. De thans in de organisatie werkzame externe personen moeten dus ook over uiterlijk 6 maanden zijn vertrokken. Verzoeken tot ontheffing van deze regel worden aan de directie voorgelegd.
7. Het aantal leveranciers van externen wordt teruggebracht, bijvoorbeeld van 300 naar 200. Het centrale punt bij M&S stuurt hierop door het afsluiten van (mantel)contracten met een beperkt aantal leveranciers.
8. De tarieven van externen worden gebonden aan een maximum dat gerelateerd is aan het salarisoniveau van de functie (dus salarisoniveau plus een aanvaardbare opslag). Verzoeken tot ontheffing van deze regel worden aan de directie voorgelegd.
9. Omdat de manier waarop externen worden ingezet nogal verschilt per hoofdafdeling, maakt de directie in de planning- & controlgesprekken afspraken met de hoofdafdelingsmanagers over het terugdringen van de inzet van externen.
10. De organisatie zet de ontwikkeling van de projectcontrol met kracht voort, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de beheersing van de VAT- of VTU-kosten.
11. Haarlem voert een beloningsbeleid dat zoveel mogelijk marktconform is, zodat hier geen belemmering bestaat om in dienst van de gemeente te treden.
12. De gemeente onderzoekt of het instellen van twee pools met interim managers repectievelijk beleids- en projectmedewerkers, en die door het management worden beschouwd als preferred suppliers, bijdraagt aan verbeteren van de doelmatigheid. Daarbij wordt ook onderzocht welk type medewerkers daarvoor in aanmerking komen.

13. In de bedrijfsvoeringparagraaf van het jaarverslag geeft het college inzicht in de kosten van de inhuur van externen.

### **Kwantitatieve aspecten**

Is aan te geven hoeveel er bespaard kan worden op de inhuur van externen en hoe deze besparing kan bijdragen aan de ombuigingstaakstelling 2012-2018?

Het is niet op voorhand te zeggen hoeveel geld het hiervoor kwalitatief beschreven aangescherpte beleid kan besparen. De diversiteit van en de redenen voor de inhuur van externen lopen daarvoor te zeer uiteen. Het is daarom ook niet op voorhand aan te geven of de in het coalitieakkoord genoemde beperking op de inhuur van externen van € 9 miljoen haalbaar is. Wel is een reductie mogelijk, waarbij het ook mogelijk is om ten minste de in het coalitieakkoord genoemde budgettaire doelstelling van minimaal € 1,5 miljoen te halen. Daartoe moet een kwantitatieve taakstelling worden gehanteerd, net zoals dat eerder gebeurd is bij de formatiereductie en de inkoopombuiging.

Op basis van de in de begroting 2010 en ontwerp-begroting 2011 geraamde bedragen én de werkelijke uitgaven over het eerste halfjaar van 2010 zal worden aangegeven hoe en waar deze taakstelling gerealiseerd kan worden. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt in vier besparingsbronnen op externe inhuur:

- inhuur die ten laste van de loonsom komt
- inhuur ten laste van specifieke daartoe geraamde budgetten in de exploitatie-begroting
- inhuur ten laste van niet specifiek daartoe geraamde budgetten in de exploitatie-begroting
- inhuur ten laste van projecten en investeringen (die geen directe besparing op de exploitatie-begroting opleveren, maar wel op termijn via lagere lasten aan rente en afschrijvingen)

Het bedrag van € 1,5 miljoen is daarbij de ondergrens op korte termijn; we streven naar een hogere besparing op langere termijn. Dat kan door aanpassing van de omgang met inhuur door de organisatie, evenals door bestuurlijke keuzes te maken over de acceptatie van de gevolgen van minder inhuur. Met dit laatste doelen we op de mogelijkheid om bijvoorbeeld wachttijden te laten oplopen of een lagere kwaliteit te accepteren in plaats van extra mensen in te huren.