

Oplegvel Informatienota

Portefeuille C. Mooij
Auteurs WHC Stigter en J. van Duijnhoven
Telefoon 0235113062 / 0235114488 E-mail: wstigter@haarlem.nl jvanduijnhoven@haarlem.nl
CS/SB Reg.nr. 2012/422604
GEEN bijlagen kopiëren
B & W-vergadering van 30 oktober 2012

Onderwerp

Rapportage Externe inhuur oktober 2012

DOEL: Informeren

Naar aanleiding van de door de raad aangenomen motie over beperking van de externe inhuur tot €10 miljoen in 2014 is deze nota opgesteld. De raad wordt hiermee geïnformeerd over de verwachte inhuur in de periode 2012 – 2014.

B&W

1. Het college neemt kennis van de Rapportage externe inhuur oktober 2012
2. Het college informeert de commissie Bestuur over dit onderwerp

Informatienota

Onderwerp: Rapportage Externe inhuur oktober 2012

Reg. Nummer: 2012/ 422604

1. Inleiding

In het kader van de voorbereiding van de begrotingsbehandeling door de Raad, is een informatienota opgesteld over de stand van zaken van het versterken van de kwaliteit van de organisatie, het verminderen van de formatie, het verminderen van de externe inhuur en het beperken van het aantal bovenformatieven.

Aanleiding voor deze informatienota is gelegen in de doelstelling voor 2012 voor het beperken van de externe inhuur, de frictiekosten die ontstaan als gevolg van de taakstellingen en de reorganisaties en de bij de raadsbehandeling van de Kadernota 2013 aangenomen motie 7.

2. Externe inhuur

Externe inhuur is een middel om werkzaamheden uit te kunnen (blijven) voeren, zonder daarvoor eigen personeel in dienst te hebben. De inhuur kent diverse redenen (ontleend aan nota *Van buiten naar binnen, Onderzoek naar beleid en kosten bij inhuur van externen*, op grond van artikel 213a Gemeentewet, uit 2010):

1. Continuïteit van werkzaamheden, ook als er vacatures of ziekten zijn;
2. Waarborgen continuïteit bij vertrek van een leidinggevende;
3. De arbeidsmarkt maakt het onmogelijk om vast personeel te vinden;
4. Verrichten van eenmalige of weinig voorkomende taak;
5. Opvangen van pieken en dalen, vaak seizoensgebonden en vraaggestuurd.

Daarnaast vindt er ook inhuur plaats voor werkzaamheden die in opdracht van andere gemeenten wordt uitgevoerd en waarvoor het ongewenst is om vaste formatie in te zetten. Omdat externe inhuur doorgaans duurder is dan eigen personeel, vergt de inzet een kritische blik. Op basis van het onderzoek naar externe inhuur uit 2010 zijn maatregelen genomen om deze kritische blik te verbreden en daarmee de externe inhuur te beperken. Als doelstelling is een halvering van de uitgaven aan externe inhuur geformuleerd: van €18 miljoen in 2010 terug naar €9 miljoen in 2018. Maatregelen zijn het beperken van de tijdsduur van inhuur, het hanteren van maximum tarieven en een ‘nee, tenzij’ beleid. Voor 2012 is een plafond van €15,4 miljoen afgesproken voor externe inhuur; een vermindering van €1 miljoen ten opzichte van de werkelijke uitgaven in 2011.

De raad heeft bij de Kadernota 2012 een motie aangenomen die twee elementen bevat: a) de inhuur versneld te verminderen, namelijk tot €10 miljoen in 2014 en b) het opstellen van een plan van aanpak door het college hoe dit bereikt kan worden.

3. Analyse inhuur 2011 - 2014

De externe inhuur voor 2012 komt op basis van werkelijke uitgaven tot en met medio oktober en verplichtingen tot eind van het jaar uit op €17,5 miljoen. Daarmee wordt het afgesproken plafond van €15,4 miljoen overschreden. Ten opzichte van de oorspronkelijke verwachting zijn met name de inhuur voor het

realiseren van grote ICT projecten en voor de verbetering van de bedrijfsvoering hoger. In de Tweede Bestuursrapportage 2012 is toegelicht (pp.45 en 46) dat voor de structurele herinrichting van bedrijfsvoeringsprocessen verandercapaciteit wordt aangetrokken. Voor de structurele versterking van het samenhangend huis van administratieve organisatie, interne beheersing, interne controle en verbijzonderde interne controle wordt capaciteit aangetrokken om de basis te versterken. De capaciteit wordt ingezet om eerst de bedrijfsvoering en organisatie naar het gewenste niveau te tillen, waarna overdracht kan gaan plaatsvinden van externe naar interne capaciteit. Dus eerst kwaliteit opbouwen en daarna externe capaciteit saneren.

Onderstaand overzicht vermeldt de afdelingen die in 2011 en 2012 de meeste inhuur doen. De stijging bij sommige afdelingen heeft te maken met de realisatie van met het bestuur overeengekomen ambities. Ook is op sommige terreinen terugloop te zien, met name bij Techniek&Advies en Projectmanagement; dit is het gevolg van de afnemende investeringen in het fysieke domein. Onderstaande tabel geeft inzicht in de 10 afdelingen die het meeste hebben ingehuurd in 2011 en 2012.

Top 10 externe inhuur naar afdeling	Afdeling	2011 x €1 mln	2012 x €1 mln
Middelen & Services	Informatievoorziening	1,9	2,4
Stedelijke Projecten	Techniek en Advies	2,5	1,8
Dienstverlening	Team WMO Voorzieningen	1,5	1,8
Concernstaf	Concerncontrol	0,7	1,6
Wijkzaken	Programma's Openbare ruimte, Groen en Verkeer	0,9	1,1
Stedelijke Projecten	Projectmanagement	1,7	0,9
Wijkzaken	Dagelijks Beheer en Techniek	1,1	0,7
Sociale Zaken	Debiteuren beheer, Fraudebestrijding en Administratie	0,7	0,6 ¹⁾
Middelen & Services	Communicatie	0,6	0,5
Middelen & Services	Juridische zaken		0,4
Stadszaken	Jeud, Onderwijs en Sport	0,7	
		12,3	11,8

1) Dit betreft werkzaamheden die voor andere gemeenten worden uitgevoerd en waarvoor het niet wenselijk is om vaste formatie in te zetten.

Ambtelijke rapportages in mei en juli gaven aan dat de inhuur voor 2012 lager uit zou komen dan het plafond. Behalve voornoemde ontwikkelingen heeft ook het onvoldoende tijdig vastleggen van verplichtingen mede geleid tot dit te optimistische beeld.

Het niet halen van de doelstelling betekent overigens niet dat er sprake is van budgetoverschrijdingen. De inhuur vindt plaats ten laste van daarvoor beschikbare budgetten (waaronder vacaturerimte). Voor enkele projecten is bij bestuursrapportages extra budget beschikbaar gesteld door de raad.

In de volgende tabel zijn de werkelijke inhuur in 2011, de oorspronkelijke raming en de verwachting voor 2012 en de raming voor 2013 en 2014 naast elkaar gezet.

De tabel laat zien dat een verdere afname in het fysieke domein door de economische situatie is te verwachten, doordat er minder projecten worden uitgevoerd. Bij de hoofdafdelingen Wijkzaken en Stedelijke Projecten neemt hierdoor de inhuur af. De voltooiing van het programma *Zichtbare verbeteringen in de bedrijfsvoering* en samenwerking op het gebied van Informatievoorziening met Haarlemmermeer leiden tot minder inhuur bij de hoofdafdelingen Middelen & Services en Concernstaf. Bij de hoofdafdeling Dienstverlening neemt de inhuur structureel fors af door het vervangen van ingehuurde uitvoeringscapaciteit, ten behoeve van de WMO individuele voorzieningen, door vast personeel. Dit is conform besluitvorming door het college.

Inhuur externen <i>bedragen x € 1 miljoen</i>	<i>Werkelijk</i> 2011	Raming 2012	Verwachting 2012	Raming 2013	Raming 2014
Stedelijke Projecten	4,6	4,3	3,6	2,0	2,0
Wijkzaken	2,4	2,3	2,2		
Sociale Zaken	1,2	1,1	0,9	1,8	0,6
Stadszaken	1,9	1,8	1,5	1,4	1,4
Dienstverlening	1,7	1,6	2,1	1,4	1,4
Veiligheid, V en H	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4
Middelen & Services	3,3	3,1	4,4	3,9	3,9
Concernstaf	0,9	0,9	2,3	1,5	1,2
Totaal	16,4	15,4	17,5	12,4	10,9

Er is ook gekeken naar de verdeling van de inhuur naar soort werk (Management, Beleid & Advies en Uitvoering). Het grootste deel van de inhuur houdt zich bezig met uitvoerende werkzaamheden. Een deel daarvan betreft het waarborgen van de continuïteit van de directe dienstverlening aan de burger, zoals de loketten van Dienstverlening, Sociale Zaken en Veiligheid Vergunningen en Handhaving. Hiervoor bestaan raamcontracten met uitzendorganisaties. Een ander deel betreft inhuur voor het uitvoeren van projecten door Stedelijke Projecten, Wijkzaken en Middelen & Services (ICT).

Aantal ingehuurde personen 2012	Management	Beleid en advies	Uitvoering
Stedelijke Projecten	0	0	31
Sociale Zaken	0	1	16
Wijkzaken	1	3	34
Stadszaken	2	10	12
Dienstverlening	1	5	33
Veiligheid, V en H	1	0	16
Middelen & Services	3	9	40
Concernstaf	2	0	4
Totaal	10	28	186
<i>In procenten van totaal</i>	<i>4%</i>	<i>13%</i>	<i>83%</i>

3. Nadere analyse

Kwantitatief

De wens om de externe inhuur te verminderen is een gedragen wens van bestuur en organisatie. In praktijk blijkt dit geen eenvoudige opgave. De ambitie om èn achterstanden in de bedrijfsvoering en ICT in te lopen, èn de dienstverlening op peil te houden, èn kleiner en hoogwaardiger te worden èn geen grote reorganisaties door te voeren, maakt dat er een groter beroep op externe inhuur en expertise nodig is dan we eigenlijk zouden willen.

Afgezet tegen het landelijke beeld is dit overigens niet zo vreemd. Voor 100.000+ gemeenten zoals Haarlem, heeft het landelijke A+O-fonds-gemeenten uitgezocht dat de gemiddelde jaarlijkse kosten van externe inhuur 19% van de loonkosten bedragen. Het fonds hanteert daarbij een iets andere definitie van externe inhuur dan Haarlem gebruikt, maar dit doet weinig af aan het beeld.

Op basis van het verwachte formatieverloop van de gemeente (inclusief het effect van de aanstaande reorganisaties) is onderstaand het beeld geschetst van de genormeerde kosten voor Haarlem van externe inhuur op basis van het percentage van het A+O-fonds.

Externe inhuur	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Formatie in fte	1.113	1.009*	968	963	957	949
Loonkosten in mln	72,5	66,2	63,5	63,2	62,8	62,3
Norm inhuur 19% in mln	13,8	12,6	12,1	12,0	11,9	11,8
Verwachte inhuur in mln	17,5	12,4	10,9	10,0	10 ± pm	10 ± pm
Inhuur als % loonkosten	24%	19%	17%	16%	16%±pm	16%±pm

* 1.078 fte volgens begroting 2013 minus 69 fte vermindering wegens reorganisaties

De inhuur in de periode 2012-2014 zit boven het normpercentage. Met het voltooien van diverse projecten (ICT, verbeteren bedrijfsvoering, transitie sociaal domein) èn door afname van het aantal projecten in de fysieke ruimte, zal de inhuur gaan dalen. Vanaf 2015 is de verwachting dat de inhuur lager dan het normpercentage zal zijn en gelijk aan het normbedrag van €10 miljoen zoals de raad dat heeft aangegeven. Waar de inhuur op langere termijn op uitkomt, hangt af van de inrichting van de organisatie. Met name de omvang van de vaste kern versus de flexibele schil en de mate van 'uitvoeren in regie' zijn daarvoor bepalend. Dit is voor die jaren met de toevoeging '± pm' aangegeven. Overigens past bij dit overzicht de kanttekening dat alle bedragen luiden in prijzen van 2012. Vanwege inflatie zullen bovenstaande bedragen met ruwweg €0,2 miljoen per jaar stijgen.

Kwalitatief

Er zijn meerdere redenen waarom externe inhuur niet alleen een kwantitatieve, maar ook een kwalitatieve benadering nodig heeft. De keuze om stap voor stap te reorganiseren en naar een kwalitatief hoogwaardige organisatie toe te groeien, betekent dat niet op elke plek reeds de kwaliteit in huis is die daarbij past. Begin 2013 zullen de reorganisaties van de hoofdafdelingen Stedelijke Projecten en

Wijkzaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden geëffectueerd. Onderdeel daarvan is het werken met sleutelposities voor het kleiner en hoogwaardiger kunnen werken. De invulling er van met mensen in dienst van de gemeente, zal bijdragen aan het verminderen van de inhuur. Tot het zover is, is juist ook bij het ontwikkelen van die plannen externe inhuur nodig.

Voor de inhoudelijke inhaalslagen die nu op diverse terreinen worden uitgevoerd, is het logisch om met inhuur te werken. Inhaalslagen zijn immers per definitie tijdelijk. Andere keuzes in ambitie en tempo van voornoemde veranderingen, inhaalslagen en formatiereductie, zullen tot andere inhuurvolumes leiden. De formatiereductie bijvoorbeeld wordt vertraagd indien zou worden besloten om bepaalde expertise niet extern maar intern te organiseren.

De organisatie ontwikkelt zich naar kleiner en hoogwaardig om flexibeler te kunnen inspelen op steeds sneller veranderende vraag vanuit de omgeving. Juist door middel van inhuur in een flexibele schil wordt het effect van veranderingen op de eigen organisatie gedempt. De teruglopende inhuur in het fysieke domein is hiervan een goed voorbeeld. Indien in dit domein in de afgelopen jaren minder was ingehuurd en in plaats hiervan meer mensen in dienst waren genomen, zou de reorganisatie die nu bij de hoofdafdelingen Stedelijke Projecten en Wijkzaken plaats vindt een veel grotere ingreep betekenen en ook tot hogere frictiekosten leiden.

Voor het flexibel organiseren van beleidsmatige ondersteuning wordt binnen de hoofdafdeling Stadszaken een pool van medewerkers gevormd, die binnen alle hoofdafdelingen inzetbaar zijn. Voor diverse soorten advieswerkzaamheden zijn raamcontracten afgesloten, bijvoorbeeld juridisch advies en organisatieadvies.

4. Conclusies

De door de raad per motie gevraagde vermindering van externe inhuur naar €10 miljoen wordt op basis van huidige inzichten en beleid in 2015 gerealiseerd; een jaar later dan door de raad is gevraagd. Verminderen van de inhuur hangt samen met het verbeteren, verkleinen en flexibiliseren van de organisatie. Op deze onderdelen worden nu belangrijke slagen gemaakt en het er uitlichten van één element (verminderen inhuur) heeft nadelige gevolgen voor de andere en is daarmee contraproductief. De kunst is om een goed evenwicht te vinden, zowel in de aanpak als in de uitkomst. Voor alle duidelijkheid: er bestaat bij college noch organisatie twijfel over de noodzaak om de inhuur te verminderen. Duidelijk is dat het verminderen van inhuur niet kan zonder keuzes te maken en de ambities op een aantal onderdelen te temperen. Het college zal de afweging tussen ambities en inhuur scherper maken op onderwerpen waarover in de komende periode wordt besloten en dit beter zichtbaar maken voor de raad.

Voorts zal het investeren in het eigen ambtelijk apparaat nog nadrukkelijker inhoud krijgen door er voor te zorgen dat sleutelposities, onder meer bij reorganisaties, kwalitatieve invulling krijgen door mensen in loondienst. Ook zullen mobiliteit,

flexibiliteit en kennis en kunde van de eigen mensen worden versterkt om minder afhankelijk te worden van kennis van buiten. Zoals in de inleiding al gesteld, blijven er echter altijd situaties optreden waarvoor het inefficiënt is om personeel in vaste dienst te nemen. Inhuren is dan een veel efficiëntere methode.

5. Vervolg

De conclusies zullen met de volgende maatregelen een vervolg krijgen.

Verminderen inhuur

Het beleid voor inhuur blijft gebaseerd op 'nee, tenzij'. Niet-inhuren kan door te kiezen om iets niet te doen, later te doen, er langer over te doen of minder kwaliteit te accepteren. Het 'tenzij' is van toepassing voor die gevallen, waarbij niet-inhuren onacceptabele gevolgen heeft voor het realiseren van de maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente.

De directie zal scherper toe (laten) zien op het correct naleven door de organisatie van de procedure voor het verkrijgen van toestemming voor inhuur. Deze procedure is inmiddels duidelijk vastgelegd en er zal voortaan in tussentijdse rapportages over worden gerapporteerd.

De directie zal meer en nadrukkelijker sturen op de maximaal toegestane duur van zes maanden van de inhuur. Te beginnen door de meest langdurige inhuur af te wegen tussen in huis halen van de expertise of stoppen met de inhuur. Voor expertise waarvoor dit inefficiënt is, kan een uitzondering worden gemaakt. Onderstaande tabel geeft inzicht in de gemiddelde inhuurtermijn in kalenderdagen per hoofdafdeling van momenteel ingehuurde externen.

Gemiddelde van Dagen	Srt			
Hfdafd	B	M	U	Eindtotaal
CS		395	375	381
DV	889	506	534	579
M&S	509	360	577	553
STP			977	977
STZ	300	818	1577	1047
SZW	360		234	241
VVH		529	918	895
WZ	951	810	1142	1118
Eindtotaal	574	600	799	762

B=beleid en advies, M=management, U=uitvoering

Alle huidige inhuur wordt stopgezet bij afloop van het contract, tenzij overtuigend en met instemming van de directie kan worden onderbouwd dat hiermee een onoverkomelijk risico wordt gelopen.

Vacatures

Vacatures worden vervuld door een bovenformatieve hierop te plaatsen. Er zal gewerkt worden volgens het principe dat een bovenformatieve op een vacature

wordt geplaatst als deze uiterlijk binnen 1 jaar geschikt is te maken voor de functie. Pas als er geen bovenformatieven zijn die aan dit criterium voldoen, komen anderen (van binnen of buiten de organisatie) voor een vacature in aanmerking.

Plaatsing van een bovenformatieve kan zo nodig in combinatie met een verschuiving van meerdere werknemers (carroussel). Dit vormt onderdeel van het mobiliteitsbeleid, gericht op het flexibeler inzetten van personeel. Op deze manier snijdt het mes aan meer kanten: meer doorstroom van talent, minder bovenformatieven, minder inhuur.

Met deze maatregelen wordt het tijdelijk vervullen van vacatures met inhuur tot een minimum beperkt. Het is alleen toegestaan in die gevallen, waarbij niet-inhuren onacceptabele gevolgen heeft voor het realiseren van de maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente.

Bovenformatieven

Voor bovenformatieven geldt dat zij, conform het sociaal statuut, alleen tijdelijke werkzaamheden mogen verrichten als dit direct past bij het perspectief op structurele plaatsing¹. Dat kan door meer dwingend te plaatsen op structurele vacatures binnen de eigen organisatie en door intensieve begeleiding te bieden bij het zoeken naar structureel werk buiten de organisatie. Tijdelijke werkzaamheden zijn dus alleen mogelijk als het bijdraagt aan structurele plaatsing en niet afleidt van dit doel.

Alle activiteiten van HRM op het gebied van de koppeling van tijdelijk - en vast werk aan mogelijke interne kandidaten, het plaatsingsproces, het afhandelen van inhuurverzoeken, het begeleiden van bovenformatieven en het opleiden om medewerkers geschikt te maken voor een (andere) functie worden in één team gebundeld. Voor alle soorten verzoeken vanuit de hoofdafdelingen voor capaciteit (tijdelijk of vast) lopen via dit team, opdat er maximaal rendement tegen minimale kosten wordt gerealiseerd. Er zal frequent aan de directie worden gerapporteerd over de wijze van het vervullen van alle soorten werk, zodanig dat afwijkingen tijdig gesignaleerd en zo nodig bijgestuurd kunnen worden.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

¹ Sociaal statuut 2011, art. 19: Prioriteit van zowel de werkgever als de ambtenaar ligt bij het vinden een passende of geschikte functie binnen of buiten de organisatie. De ambtenaar kan bij uitzondering worden ingezet op tijdelijk werkzaamheden indien dit het belang van de ambtenaar is en succesvolle plaatsing alsmede bemiddelings- en/of zoekactiviteiten naar een passende of geschikte functie niet in de weg staat.